The Correctional Investigator Canada
L'Enquêteur correctionnel Canada

Annual Report

OF THE CORRECTIONAL INVESTIGATOR

2004-2005

Canada

106-00537/

Table of Contents

Correctional Investigator's Introduction 1

The Three Pillars 3

- Human Rights and Corrections 5
- Accountability of Front-line Staff and Senior Management 6
- Reintegration of Offenders 7

Review of Key Areas of Concern 11

- Mental Health Services 13
- Women Offenders 15
- Aboriginal Offenders 17
- Inmate Grievances, Allegations of Harassment and Staff Misconduct 19
- Case Preparation and Access to Programs 21
- Population Management 22
- Security Classification of Offenders 25
- Ministerial Response to the Correctional Investigator's Annual Report 2003-04 28

Conclusion 29

Annex A: Statistics 31

Annex B: Ministerial Response to the CI Annual Report 2003-04 43

Annex C: Summary of Recommendations 49

Response from the Correctional Service of Canada to the 32nd Annual Report of the Correctional Investigator 2004-2005 53

INTRODUCTION 55

MENTAL HEALTH SERVICES 56

Recommendation 1 a)
Recommendation 1 b)

WOMEN OFFENDERS 57

Recommendation 2

ABORIGINAL OFFENDERS 57

Recommendation 3 a)
Recommendation 3 b)

INMATE GRIEVANCES, ALLEGATIONS OF HARASSMENT, AND STAFF MISCONDUCT 58

Recommendation 4 a)
Recommendation 4 b)

CASE PREPARATION AND ACCESS TO PROGRAMS 59

Recommendation 5

POPULATION MANAGEMENT 60

Recommendation 6 a)
Recommendation 6 b)

SECURITY CLASSIFICATION OF OFFENDERS 61

Offender Security Classification 61

Recommendation 7

Security Classification of Offenders Serving Life Sentences 62

Recommendation 8

ANNEX A 63

ANNEX B 65

Correctional Investigator's Introduction

It is my privilege to present the 2004-2005 annual report of the Office of the Correctional Investigator of Canada.

This past year has been a difficult year for all who work in Corrections with the death under tragic circumstances of Ms. Louise Pargeter, a Parole Officer who was killed in the line of duty in Yellowknife, on October 6, 2004. This tragic event is a stark reminder of the difficult and sometimes dangerous challenges faced by correctional authorities.

The Office of the Correctional Investigator

The Correctional Investigator is mandated by Part III of the *Corrections and Conditional Release Act* to be an Ombudsman for federal offenders. The primary function of the Office is to investigate and resolve individual offender complaints. As well, the Office has a responsibility to review and make recommendations on the Correctional Service's policies and procedures dealing with individual complaints. This is to ensure that systemic areas of concern are identified and appropriately addressed.

Again this year, the Correctional Service of Canada made significant progress in some key areas of concern. For example:

- the Service is preparing to launch Canada's first safe tattooing pilot project in six penitentiaries. This will be a significant step to further curtail the spread of infectious diseases and will clearly demonstrate a commitment by the Service to improve public health;
- the Service made some important gains in its level of compliance with "use of force" policy and procedural requirements;
- the Service has expanded the use of agreements with Aboriginal communities for the custody and supervision of Aboriginal offenders in the Prairie Region. Moreover, Aboriginal-specific programming provided by the Service appears to be increasingly well received by Aboriginal offenders;
- we noted measurable improvements in the timely processing at the institutional level of inmates' claims against the Crown; and,
- this year marks the closure of the last co-located unit, where women offenders were detained within otherwise male penitentiaries.

During this past year, I had an opportunity to visit many correctional institutions in diverse communities across Canada and to engage with many correctional stakeholders. In my travels, it became apparent to me that there are three pillars to ensuring that the federal correctional system meets its two statutory objectives of safe and humane custody and supervision of offenders, and assisting the rehabilitation of offenders and their return to the community as law-abiding citizens. The three pillars are:

1. the absolute necessity of fostering a strong culture of human rights within the Correctional Service of Canada;

2. the need for correctional staff and senior managers to be accountable in their administration of law and policy; and,

3. the requirement to assist offenders to ensure their timely safe reintegration into the community.

This year's Annual Report is structured differently from previous years. It is divided in two parts, the first part dealing with the three pillars and the second with key areas of concern about the treatment of federal offenders.

I begin with the three pillars because it is important for everyone that the correctional system comply with the laws governing fair and effective treatment of inmates. Carrying out the law and making fair decisions are key to increasing safety in penitentiaries for both staff and inmates. Ultimately, by endorsing a human rights approach there is a greater likelihood that the correctional system will release law-abiding citizens into society.

The Three Pillars

Human Rights and Corrections

Respecting and preserving fundamental human rights and freedoms should form the backbone of any correctional endeavour. The regular duties and functions of all correctional staff – such as initiating use of force, searches, placements in segregation and transfers to higher security – significantly impede and intrude upon the rights of offenders. The Correctional Service of Canada has great authority over every single aspect of the lives of offenders. For this reason, the actions of the Correctional Service of Canada must comply with the rule of law and be consistent with human rights protections afforded by law.

Human rights are universal legal guarantees protecting individuals and groups against actions that interfere with fundamental human freedoms and dignity. Canada's human rights obligations flow from many international treaties, conventions and declarations[1], and domestic statutes[2] and constitutional texts.[3] Jointly, they form the bedrock upon which the Correctional Service's operations are based. Through respecting the human rights of offenders, we as a society convey a strong message that everyone, regardless of their circumstance, race, social status, gender or religion, is to be treated with inherent respect and dignity.

Human Rights

Respecting and preserving fundamental human rights and freedoms should form the backbone of any correctional endeavour.

The human rights obligations of the Correctional Service of Canada can be summarized in four key principles:

1. the safety of correctional staff, offenders and society at large is to be paramount;
2. offenders are to retain the human rights and fundamental freedoms of all members of society, except those that are necessarily removed as a consequence of their sentence;
3. decisions affecting offenders are to be made in a fair and forthright manner consistent with legislation and policy; and,
4. correctional authorities should apply the "least restrictive measures" in exercising their responsibilities consistent with public safety.

[1] For example, the *International Covenant on Civil and Political Rights*, the *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, the *Convention against Torture*, and the *Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners*.

[2] Among these are the *Corrections and Conditional Release Act* and the *Canadian Human Rights Act*.

[3] An example is the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*.

Failure to comply with any of these four principles jeopardizes public safety because it hinders rehabilitation of offenders. For example, offenders may attend very highly regarded and appropriate rehabilitation programs aimed at reducing the risk of re-offending. However, if they live within an environment inconsistent with fair and humane custody, gains made in treatment may erode or dissipate completely. An environment respectful of human rights is conducive to positive change, whereas an environment of abuse and disrespect has the opposite effect.

Canada's domestic and international human rights framework was designed to ensure that the correctional system:

1. promotes and monitors respect for human rights;

2. prevents human rights violations; and,

3. detects and remedies human rights violations.

When applied effectively, this framework can help prevent human rights breakdowns, detect violations when they occur and rectify the situation to ensure that they do not happen again. Compliance can only be achieved if correctional staff and senior management have a clear, common understanding of human rights rules.

Accountability of Front-line Staff and Senior Management

Accountability is fundamental to our democratic system of government. Accountability and transparency in decision-making are fundamental features of a compliant and effective correctional system.

The Correctional Service of Canada must possess the means, strategies and methods for evaluating its performance, and be able to demonstrate to Parliament and Canadians the efficacy and fairness of its decisions. The corporate governance structure must be responsive and be capable of preventing, detecting and rectifying violations of law and policy in a timely fashion.

Accountability in Corrections also means being responsive to the areas of concerns raised by offenders. Mandated agencies, including the Service and this Office, must respond to the concerns of offenders in an objective, timely and corrective fashion.

It is well understood that accountability and governance of a decentralized organization of the size of the Correctional Service of Canada pose management challenges. Nevertheless, strong, central leadership is required to ensure that front-line staff, mangers and senior managers understand their respective responsibilities and remain fully accountable. Unions must also accept and promote the dual roles – security and assistance – of the correctional mandate.

Accountability

Accountability and transparency in decision-making are fundamental features of a compliant and effective correctional system.

With the enactment of the *Department of Public Safety and Emergency Preparedness Act*, this past year, the Minister of Public Safety and Emergency Preparedness has a clear role and responsibility to establish strategic priorities for her Portfolio agencies, which include the Correctional Service of Canada. The Minister has the authority to initiate, recommend, coordinate, implement or promote policies, programs or projects relating to public safety.

This Office was encouraged by the Ministerial response to the recommendations from last year's Annual Report and fully supports her role and commitment in ensuring the accountability of the federal correctional system to Canadians and Parliament.

Reintegration of Offenders

The Correctional Service of Canada's enabling statute, the *Corrections and Conditional Release Act*, builds upon the belief that successful rehabilitation and safe reintegration of offenders depends upon providing humane treatment and the least restrictive forms of custody and control, consistent with public safety. The Act mandates that reasonable steps be taken to ensure that the living and working conditions of offenders are healthful and free of practices that undermine personal dignity.

All of our international and domestic human rights instruments affirm that persons deprived of their liberty have the right to be treated with fairness and have the right not to be subjected to cruel, inhumane or degrading treatment or punishment. The best argument for observing human rights standards is not merely that they are required by international or domestic law, but that they actually work better than any known alternative – for offenders, for correctional staff and for society at large. Compliance with human rights obligations improves, though does not guarantee, the likelihood of releasing a more responsible citizen in a timely fashion.

Humane treatment

Successful rehabilitation and safe reintegration of offenders depends upon providing humane treatment and the least restrictive forms of custody and control, consistent with public safety.

Successful, safe and timely reintegration is more likely to occur when rehabilitation programs, based on solid evidence, are provided early and throughout the sentence. These programs might target such problems as anger management and anti-social attitudes. Other programs, such as employment skills and education, must also be made available to offenders to better equip them for their eventual return to the community.

It is equally important to provide psychological and psychiatric services to offenders who have been identified as suffering from mental health problems such as schizophrenia and depression. Neglecting these areas of concern will jeopardize public safety and further cast doubts upon the ability of correctional and conditional release authorities to fulfill their mandates.

While some progress has been achieved during this past year, the Correctional Service of Canada continues to have significant and persistent challenges in the three pillars outlined above. The Office of the Correctional Investigator remains concerned about unresolved human rights issues, accountability gaps and failures to maximize offenders' chances of safe reintegration into the community.

We continue to encounter instances in which the legal and policy framework governing federal Corrections is not consistently applied, resulting in unnecessary restrictions on offenders' rights. Accountability monitoring systems remain weak in several areas.

Too often we are confronted with situations where the Service is defensive about accepting responsibility for human rights compliance breakdowns and is unresponsive about rectifying the situation promptly. There are recurring management accountability problems – commitments are made and not followed through; action plans are developed and not implemented; and recommendations of this Office are repeatedly rejected, while underlying systemic issues remain unresolved.

There are a number of issues from previous years which remain under active review by the Service. The level of institutional violence and inmate injuries have for a number of years been an area of concern for both this Office and the Service. Last year, more than a thousand offenders required medical attention as a result of assaults, fights or self-inflicted injuries. A further thousand offenders suffered "accidental injuries." There were as well some 800 reportable use of force incidents in federal institutions last year with approximately 20 per cent involving the use of chemical agents. These numbers are to say the least disconcerting.

The Service's investigative process continues to be non-compliant with policy requirements related to analyzing and reviewing investigations into incidents of offender death or serious bodily injury. This remains a significant area of concern and will be vigorously pursued with the Service.

Key Challenges

The Office of the Correctional Investigator remains concerned about unresolved human rights issues, accountability gaps and failures to maximize offenders' chances of safe reintegration into the community.

On a positive note, the Service has taken initial steps to collect information on a quarterly basis on inmate injuries and use of force incidents in an attempt to identify causes and areas where corrective action can be taken. Moreover, the Service has established an effective review and training process. This has resulted in both a reduction in the use of force incidents and a higher level of compliance with existing policy and procedural requirements.

This Office's mandate as an ombudsman for federal Corrections is to investigate and attempt to resolve individual offender complaints. As well, it is responsible for reviewing and making recommendations on correctional policies and procedures dealing with individual complaints. This is to ensure that systemic areas of concern are identified and appropriately addressed. This responsibility cannot be met unless the Correctional Service is consistently responsive in a thorough, objective and timely manner. I look forward to working with the Commissioner during the next year to ensure that our collective responsibilities in addressing these areas of concern are met.

Review of Key Areas of Concern

In this section, I will highlight key areas of concern and make recommendations to improve the Service's overall performance on issues related to human rights, accountability and safe reintegration. There are other areas which remain ongoing concerns for this Office and which are not featured in this Report, such as investigations involving major injuries or death, inmate finances and tailored programming and services for younger and older offenders. I will endeavour to continue working with the Service to achieve progress on these ongoing matters.

Mental Health Services

Over the years, this Office has been concerned with the increasing needs of one of the most vulnerable groups of offenders – those suffering from mental illnesses. In our last Annual Report, we included a special section highlighting our concerns. By and large, the section reflected our support for the mental health strategy recently developed by the Correctional Service of Canada and endorsed by its Executive Committee in July 2004. The Correctional Service's strategy acknowledges that the proportion of federal offenders with significant, identified mental health needs has more than doubled over the past decade. The strategy was released at approximately the same time as the study on health care needs of federal inmates was published in the April 2004 issue of *Canadian Journal of Public Health* (see www.cpha.ca).

This study indicated that inmates have consistently poorer physical and mental health as compared to the general population, regardless of the indicator chosen. That includes such socio-economic measures as level of education and unemployment; health behaviour, such as smoking and substance abuse; chronic conditions, including diabetes and heart conditions; infectious diseases, such as HIV and tuberculosis; mental heath disorders, including schizophrenia and mood disorders; and mortality, such as homicide and suicide.

Unfortunately, mental health services offered by the Correctional Service to these offenders have not kept up with the dramatic increase in numbers. The level of mental health services available is now seriously deficient. This has been further highlighted by a recent review on mental health, mental illness and addiction conducted by the Senate Standing Committee on Social Affairs, Science and Technology, chaired by the Honourable Michael J.L. Kirby. In the Committee's interim report[4], the Committee concurred with the Correctional Service's conclusions that:

- the Service must have a greater capacity to respond to the needs of offenders to gain access to mental health services and addiction treatment;

- the Service's five treatment centres are not resourced at levels comparable to provincial forensic facilities;

[4] The report is entitled *Mental Health, Mental Illness and Addiction: Overview of Policies and Programs in Canada* (November 2004). It can be found at www.parl.gc.ca.

- psychologists are primarily engaged in risk assessment for conditional release decision-making as opposed to treatment and rehabilitation; and,

- there is no specific training for front-line correctional staff on mental illness and addiction.

The need for enhancements to community support for offenders on release was also identified as a priority to provide services throughout the course of the sentence and beyond.

Mental Health

The proportion of federal offenders with significant, identified mental health needs has more than doubled over the past decade.

The Service's strategy promotes the adoption of a continuum of care from initial intake through to the safe release of offenders into the community. The strategy indicates that significant investments are required in four major areas:

- comprehensive clinical intake assessment;

- specific requirements for enhancing the Service's current Treatment Centres;

- intermediate mental health care units within existing institutions to provide on-going treatment and assessment during the period of incarceration; and,

- community mental health services to support offenders on conditional release.

The Office was pleased that this past year the Executive Committee of the Correctional Service of Canada fully endorsed the above four-point strategy, and that funding was secured for many aspects of the community component of the strategy. Unfortunately, the Service has not secured or identified funding for the other three key components of its strategy.

The Service has developed an action plan filled with desirable commitments and timelines, but we anticipate little or no progress as the Service has admitted that it does not have a matching funding plan to implement the front end of its strategy. We are encouraged that the Service is examining its governance structure in the area of health and mental health care delivery to improve accountability of both regional and national headquarters. To date, the Service has not injected additional funds to support the implementation of the new structure.

Again, we welcome the news of new investments in community mental health. Mentally disordered offenders will be better served as they prepare for release and during their release into the community. However, strengthening the back end of the Service's mental health system provides only a partial solution. Properly assessing the offender population at intake and ensuring that their mental health needs are adequately addressed throughout their sentence is what should be done. This would enhance public safety by maximizing safe reintegration into the community. And it would fully capitalize on the community mental health component of the Service's strategy.

Recommendation #1:

(a) I recommend that the Service secure and commit adequate funding for the timely implementation of its entire mental health strategy.

(b) I recommend that the Service take immediate steps to sensitize and train all front-line staff to appropriately identify disruptive mental health behaviour and respond accordingly.

Women Offenders

Last year our Annual Report once again documented the failure of the Correctional Service of Canada to implement key recommendations of Madame Justice Arbour's 1996 *Commission of Inquiry into Certain Events at the Prison for Women in Kingston*. Over the years the Correctional Service repeatedly claimed that it took "decisive action on all [of Justice Arbour's] 87 recommendations/sub-recommendations, with few exceptions". But subsequent significant inquiries, commissions and reports[5] for the most part have repeated many of Justice Arbour's key 1996 recommendations.

The Canadian Human Rights Commission (http://www.chrc-ccdp.gc.ca) concluded again in a Special Report in 2003 that the Service had made some progress, but discriminatory practices were present in many significant areas. These included security classification, risk and needs assessments, responsive core programming, mental health services and reintegration policies for women offenders in general – more acutely for women with disabilities and Aboriginal women.

The opening of new regional facilities has not resulted in the evolution of human rights and effective correctional policies and practices anticipated in 1996. The Service continues to use classification tools and procedures that have been identified as discriminating against, and over-classifying, women offenders. This is contrary to the *Canadian Human Rights Act* and the *Corrections and Conditional Release Act*.

[5] The Service's Working Group on Human Rights, 1997; the House of Commons Standing Committee on Justice and Human Rights, 2000; the Cross-Gender Monitoring Project, 2000; the Auditor General, 2003; the Standing Committee on Public Accounts, 2003; and, the Canadian Human Rights Commission, 2003.

A security classification process appropriate to women offenders has yet to be finalized. Yet it was initially identified as problematic by the Task Force on Federally Sentenced Women in 1990 and further commented on by Justice Arbour in 1996.

Women offenders

Systemic barriers and limited opportunities persist for Aboriginal women offenders to reintegrate in a timely fashion into their home communities.

The Service is failing in its obligation to promptly implement less restrictive alternatives to long-term segregation cases. It has not implemented independent adjudication of administrative segregation decisions to ensure legal compliance and fairness as recommended by Justice Arbour and the 2003 report from the Canadian Human Rights Commission (CHRC).

There remain significant barriers to the safe reintegration of women offenders, such as the overall lack of access to programming specifically designed to meet the needs of women. As well, there is not enough meaningful employment and employability programming, and inadequate accommodation and support for women offenders upon their release into the community.

Access to programs in secure units remains problematic. Only one true minimum-security institution exists and it is under-utilized. Systemic barriers and limited opportunities persist for Aboriginal women offenders to reintegrate in a timely fashion into their home communities as evidenced by the disproportionate number of Aboriginal offenders on statutory release.

Appropriate and timely resolutions of harassment grievances have yet to become a reality. Limited training in women-centred approaches for front-line staff has further hindered progress despite previous commitments.

Finally, the Service's governance structure remains inconsistent with that recommended by Justice Arbour to ensure the development of an effective "separate stream" for women's Corrections.

The Service's response to the CHRC report was released in February 2005. While providing a detailed bureaucratic action plan to the Commission's report, it has skirted in large part the substance and intent of the recommendations. This Office's comments on the Service's action plans forwarded to the Deputy Commissioner for Women in March of 2005 can be found on our website (www.oci-bec.gc.ca).

The Minister indicated in response to the recommendations of my previous Annual Report that she was advised by the Commissioner that the Service is preparing a 10-year public status report on women's Corrections, which will provide a detailed response to all of the recommendations in the Arbour Report as well as other relevant reports.

Recommendation #2:

I recommend that in May of 2006 the Minister appoint an Expert Committee to publicly report on the progress detailed in the Service's response on the advancement of human rights, fairness and equity issues since Madame Justice Arbour's report of 1996 – the Committee's report to be provided to the Minister by October 2006.

Aboriginal Offenders

The treatment of Aboriginal offenders has been a grave concern for this Office for a very long time. In fact, in the very first Annual Report 1973-74 of this Office, the then Correctional Investigator, Inger Hansen, reported instances of systemic discrimination against federally-sentenced Native offenders. Over the past decade, our Annual Reports have made specific recommendations focused on addressing the systemic and discriminatory barriers that prevent Aboriginal offenders from full benefit of their statutory and constitutional rights and that significantly limit their timely and safe reintegration into the community.

Despite some positive steps, it is our view that the overall situation of Aboriginal offenders has not measurably improved in recent years. Aboriginals account for a disproportionately high share of the prison population. They represent a staggering 18 per cent of the federal prison population although they amount to just 3 per cent of the general Canadian population.

Aboriginal offenders

Despite some positive steps, it is our view that the overall situation of Aboriginal offenders has not measurably improved in recent years.

The Service does not have control over admissions into its penitentiaries. But it has a statutory and constitutional obligation to do what it possibly can to attend to the rights and unique cultural needs of Aboriginal offenders and to effectively assist Aboriginal offenders to reintegrate into the community.

The Service has many mechanisms at its disposal to improve the situation and circumstances of Aboriginal offenders. The *Corrections and Conditional Release Act* provides a powerful and effective framework to mitigate against systemic discrimination during federal custody and community reintegration. The Service also continues to benefit from many years of government-wide commitments and financial investments to improve the overall situation of Aboriginal People in Canada. These commitments and investments have translated into some successful programming initiatives, but the overall impact has been sadly limited.

The Service's own statistics confirm our belief that the situation of Aboriginal offenders is not improving in many areas that the Service can positively influence. Aboriginal offenders are released much later in their sentence than non-Aboriginals, and tend to waive their rights to parole hearings at a much higher frequency than non-Aboriginal offenders.

Compared to non-Aboriginals, Aboriginal offenders do not benefit equally from earlier forms of discretionary conditional releases, such as temporary absences, work releases and parole. Compared to non-Aboriginals, a disproportionate number of Aboriginal offenders continue to exit federal penitentiaries on statutory releases. In this regard, the situation for Aboriginal offenders has deteriorated in the last five years as more and more are now released at their statutory release date.

Aboriginal offenders are also more likely to have their conditional release revoked than non-Aboriginals – the higher rate of revocation without new offences is especially worrisome. Aboriginals are under-represented in minimum security institutions and measurably more likely to be identified as having a low reintegration potential and being high-needs offenders. They are also significantly over-represented in administrative and disciplinary segregation.

The Service may claim that these developments are the direct result of the changing offender profile. However, an equally valid conclusion is that this state of affairs flows from the continued use of culturally-insensitive decision-making and a lack of national focus.

The Service has invested a great deal of effort and resources to address Aboriginal issues. However, these efforts and resources have not resulted in the kind of significant progress needed to improve the overall situation of Aboriginal offenders.

After years of changes in leadership within the Service, task force reports, studies, national strategies, partnership agreements and action plans, the efforts and resources remain in large part unfocused, fragmented and ineffective. The Service has failed to establish a representative workforce at all levels of the organization and it has provided limited career opportunities for Aboriginal staff. This has hindered progress in attracting and retaining Aboriginal employees.

The Service recently issued a further updated draft strategic document, entitled *Strategic Plan for Aboriginal Corrections (2005/06-2009/10)*, aimed at improving its performance on the management of Aboriginal issues. This latest draft document is superior in overall quality and focus to previous incarnations. However, the organization has failed to appoint a specific Deputy Commissioner responsible for Aboriginal issues to ensure the implementation of the strategic plan. For that reason, we are not optimistic that this plan will succeed in improving human rights compliance and timely, safe reintegration of Aboriginal offenders.

This plan could yield some much-needed progress if there is a significant change in the Service's governance and leadership structure, paired with a commitment to independent review of policies and evaluation of actuarial tools. Moreover, this is an area where we believe that strong Ministerial leadership and accountability, consistent with the overall government direction in the area of Aboriginal justice policies, is required to move this challenging agenda forward.

Recommendation #3:

(a) I recommend that the Service modify its governance structure and immediately appoint a Deputy Commissioner for Aboriginal Offenders with the authority to implement the Service's Strategic Plan for Aboriginal Corrections.

(b) I recommend that the Service publicly release quarterly reports on the implementation of its Strategic Plan for Aboriginal Corrections, along with the quarterly performance reports on Aboriginal issues currently being developed by the Service.

Inmate Grievances, Allegations of Harassment and Staff Misconduct

The *Corrections and Conditional Release Act* requires the Service to establish "a procedure for fairly and expeditiously resolving offenders' grievances". And it states that offenders must "have complete access to the offender grievance procedure without negative consequences."

With more than three decades of experience trying to create an effective system, it would be reasonable to expect that the Service would have already met these mandatory requirements. One could also expect that the Service would be highly skilled at relying on grievance statistics and other initiatives, such as alternative dispute resolution programs, to reasonably and fairly address offender complaints at the institutional level.

Unfortunately, over the years the Service has had a dismal overall performance in these areas. Its grievance policy is overly bureaucratic resulting in continuing unacceptable delays in response to offender grievances. The system has been ineffective in dealing with the chronic backlog of cases. There is a lack of commitment by senior management to the grievance process and as a result, the process is dysfunctional in terms of "expeditiously resolving offender grievances," most notably at the national level. This situation continues to have an impact on the operations of this Office as increasingly more offenders now turn to us to resolve their concerns.

Inmate grievance process

The process is dysfunctional in terms of "expeditiously resolving offender grievances," most notably at the national level.

Grievance data collection has improved in recent years, but there is little evidence that senior management uses the information to implement strategies to prevent future complaints or systematically address areas of concern. This is, in our view, one of the best long-term solutions to ensure a consistent application of policies and procedures related to areas of complaint. We are also aware that many Service policy sectors at the national level are unaware of the nature of the complaints and grievances that are resolved at the institutional or regional levels within their areas of responsibility.

The Service appears to be tentatively pursuing promising alternative dispute resolution initiatives, such as appointments of institutional mediators or the introduction of increased outside review of offender complaints. Such initiatives have the potential of alleviating the organization's grievance-related workload issues while diminishing tensions and reasonably addressing disputes in penitentiaries. However, these initiatives appear to be without senior management commitment. The Service's lack of long-term vision in this area is regrettable.

The Service introduced a new procedure two years ago to reasonably address harassment grievances. This was seven years after Justice Arbour recommended the immediate development and introduction of a responsive policy. The issues pertaining to harassment grievances have been repeatedly raised as a key priority in our past Annual Reports and the most recent 2003 report from the Canadian Human Rights Commission.

More than two years after introducing this new procedure, the Service released in March 2005 a report entitled *Assessment of Monitoring Systems for Offender Harassment Grievances*. The report candidly admitted that "...there remain significant gaps in compliance with policy and procedures. Key is a lack of understanding of what constitutes harassment. This translates into non-compliance with the harassment grievance management process." The report makes several positive recommendations, but a reasonable and committed action plan has yet to be developed and endorsed by the Service's senior management. It is as well noted that the Service does not have accurate statistics on the total numbers of harassment grievances, outcomes or resolution rates.

While the Service would appear to have finally developed a reasonable harassment policy, we remain extremely concerned that so little progress has been made in ensuring compliance with the policy provisions in such a key priority area, given the recommendations of Justice Arbour almost a decade ago.

Recommendation #4:

(a) I recommend that the Service take immediate steps to overhaul its operations and policies in the area of inmate grievances to ensure fair and expeditious resolution of offenders' complaints and grievances. The review should include a specific focus on addressing harassment and staff misconduct grievances.

(b) I recommend that an external consultant be retained to assist the Service's review of its operations and policy to ensure fair and expeditious resolution of offenders' complaints and grievances, and to improve its use of evidence-based strategies to ensure consistency in addressing areas of offender concern.

Case Preparation and Access to Programs

This Office initially raised the issue of delayed case preparation and access to programs in its 1988/89 Annual Report. The focus at that time was on the increasing inability of the Service to prepare the cases of offenders in a thorough and timely fashion for conditional release consideration. It was evident from our review of the complaints received at the time that a significant number of these delays were directly related to the Service being unable to provide the required assessments and treatment programming in advance of the offender's scheduled parole hearing dates. Seventeen years later, these issues have yet to be adequately addressed.

The timely provision of inmate programming continues to be a problem. There is overcrowding at the medium and maximum security levels while there are significant vacancies at the minimum security levels. Last year, on average minimum security institutions operated at 35 per cent below capacity. Delays in the preparation of cases for conditional release consideration remain unreasonably high. Work release and unescorted temporary absence programming, particularly at the medium security level, continue to decline. It is important to note that again Aboriginal offenders are particularly negatively affected by these practices.

The Office's previous recommendations in an attempt to begin addressing this issue have called for a review in the following areas:

- current program capacity, the extent of waiting lists and the introduction of measures required to address deficiencies;
- the specific reasons for the high number of waivers, postponements and adjournments of National Parole Board hearings;
- the causes for the dramatic decline in unescorted temporary absence and work release programming; and,
- the factors having an impact on the continuing disadvantaged position of Aboriginal offenders in terms of timely conditional release.

In an attempt to address some of our recommendations, a joint working group involving the Correctional Service of Canada, the National Parole Board and the Office of the Correctional Investigator was established and in December 2004 issued a document entitled *Report on Factors Causing Delays in National Parole Board Reviews*. The report of this Joint Review provided concrete recommendations to facilitate timely Parole Board reviews. It also recommended ensuring that offenders appearing before the Board have received the assistance and programs they need for their eventual safe community reintegration. The issues raised in this report continue to be a significant concern for all of the organizations involved.

Recommendation #5:

I recommend that the Service immediately develop a responsive action plan to implement the recommendations of the Correctional Service of Canada/National Parole Board/Office of the Correctional Investigator Joint Review Report on Factors Causing Delays in NPB Reviews in collaboration with the Parole Board and the Office. The action plan should include a strong audit and evaluation component.

Population Management

After years of calls for fundamental reforms, the Service continues to place offenders in administrative segregation and other more restrictive environments as its main tool for resolving disputes and tensions in penitentiaries. Over the last fiscal year, the Service made yet again a staggering 7,200 placements in administrative segregation. On any given day, there were, on average, approximately 800 offenders in segregation during this past year. This number is excessively high when one considers that a few years ago the Service introduced a number of other restrictive environments, such as transitional units, to assist in reducing the segregated offender population. In these instances, offenders have limited access to programs and services and limited ability to associate with other inmates.

Segregation

After years of calls for fundamental reforms, the Service continues to place offenders in administrative segregation and other more restrictive environments as its main tool for resolving disputes and tensions in penitentiaries.

In recent years, this Office has witnessed a "widening of the net" of restrictive correctional environments. Long-term administrative segregation persists – on any given day during this past year, over 40 per cent of segregated offenders spent over 60 days in administrative segregation. At the same time, the Service has dramatically expanded the number of placements in other restrictive environments, without providing adequate procedural safeguards and access to programs and services. For example, it has opened several "transitional units", which allow somewhat more interactions between offenders and limited access to programs compared to segregation units. Unfortunately, the Service does not keep any statistics on the number of offenders housed in these "transitional units" or on their average length of stay.

In her 1996 report, Madame Justice Arbour concluded that "the management of administrative segregation that I have observed is inconsistent with the Charter culture which permeates other branches of the administration of the criminal justice." She went on to say: "I see no alternative to the current overuse of prolonged segregation but to recommend that it be placed under the

control and supervision of the courts. Failing a willingness to put segregation under judicial supervision, I would recommend that segregation decisions made at an institutional level be subject to confirmation within five days by an independent adjudicator." In response to these findings and recommendations, the Service appointed a Task Force to assess whether the situation in men's penitentiaries was similar to the one observed by Justice Arbour at the Prison for Women.

The Task Force on Administrative Segregation concluded in its final report in March 1997 that there was "...sufficient evidence of a casual attitude towards the demands of the law by CSC staff members and managers to justify Madame Justice Arbour's assertion that CSC has a culture that does not respect the 'Rule of Law'." The Task Force went on to recommend rigorous enhancements to the administrative segregation process and experimenting with models of independent adjudication as proposed by Justice Arbour.

The Task Force also recommended the introduction of "transitional units" as temporary measures to bridge segregated offenders into the general inmate population. Unfortunately, many offenders now serve a significant part of their penitentiary sentence in these "transitional units" without benefiting from a pro-active reintegration strategy and formal regular reviews as legally afforded to offenders in administrative segregation. Contrary to their initial objective, "transitional units" are rapidly becoming permanent living quarters for many offenders.

The Service never assessed the model of independent adjudication as recommended by the Arbour Report, but instead piloted and evaluated an alternative model. The evaluation of this model conducted by the Service instead assessed the benefit of adding an external community member to existing Segregation Review Boards. The evaluation was also deficient as few cases were reviewed and the duration of the pilot project was insufficient to adequately assess the benefit of the expanded external membership of these review boards. Nonetheless, the evaluation did in fact conclude that procedural fairness was improved. The fact that the outcome of the decision was unaffected is not in our view relevant – fairness is a key principle of administrative law and a failure to provide due process is subject to judicial review.

In the end, the Service rejected independent adjudication and continues to this day to argue that an enhanced internal segregation review process can achieve fairness and compliance with the rule of law. Recent changes proposed by the Service, such as reviews by Regional Review Boards at the 120-day mark instead of 60-day mark, also fail to demonstrate a strong commitment to fairness and the timely implementation of less restrictive alternatives. Since the Arbour Report of 1996, several other internal and external reports[6] have all observed similar fairness and non-compliance issues as highlighted in the Arbour Report. They have also made similar recommendations for the independent adjudication of segregation cases.

[6] Among these are the CSC Working Group on Human Rights, chaired by Maxwell Yalden in 1997; the House of Commons Standing Committee on Justice and Human Rights in 2000; the Cross-Gender Monitoring Report in 2000; *Justice Behind the Wall*, by Michael Jackson in 2002; and, the Canadian Human Rights Commission in 2003.

In 2004, the Department of Public Safety and Emergency Preparedness Canada undertook its own evaluation and found that the Service's repeated attempts to achieve compliance with the rule of law and fair decision-making through operational enhancements to administrative segregation processes did not yield sufficient, sustained or desired results. The Department recommended to the Service's Executive Committee that it implement and test models of independent adjudication, but again this recommendation was rejected by the organization.

The Task Force on Administrative Segregation contained a set of key recommendations that were never addressed by the Service. These 1997 recommendations are even more relevant today after the Service has expanded its reliance on more restrictive population management. The Task Force observed that the *Corrections and Conditional Release Act* only refers to two types of incarceration: those inmates in the general inmate population and segregated inmates. The law stipulates precisely the rights and entitlements of each of those two populations, and describes rigorous procedural fairness for placements in administrative segregation. For example, this includes notices, reviews, hearings, regular visits by heads of institutions and health care.

Over the years, the Service introduced a multitude of different offender sub-populations that fall in-between those two defined populations. Unfortunately, the law is silent on the rights and entitlements of these offenders, and what degree of procedural fairness is required for each sub-population.

The Task Force recommended that this legislative omission be addressed to provide a statutory framework for the Service to create and manage sub-populations in accordance with due process. It was further recommended that, pending enactment of this legislation, the segregation review process under the Act should be used for any offender confined in any situation that is not considered to be within the general inmate population. This would allow inmates separated against their will from the general prison population to seek a decision with respect to:

- the grounds of their *involuntary* presence in any condition of separation from the general inmate population, including segregation;
- the measures which should be taken to permit release as soon as possible; and,
- the rights, privileges and conditions of confinement which they should be given.

The Service did not follow up on these important Task Force recommendations. It still has no clear national policy on the rights and entitlements of offenders incarcerated in various forms of restrictive settings, and what degree of procedural fairness is required for each of these offender sub-populations.

Recommendation #6:

(a) I recommend that the Service immediately adopt the independent adjudication model for administrative segregation proposed by the Department of Public Safety and Emergency Preparedness Canada.

(b) I further recommend that the Service conduct a comprehensive review on the rights, entitlements, access to programs, level of association and applicable procedural safeguards for all of its sub-populations that are not considered to be the general inmate population or administrative segregation. The review should be completed by March 31, 2006, and specific recommendations should be made to ensure legal compliance with due process/fairness requirements and the application of less restrictive alternatives.

Security Classification of Offenders

Offender Security Classification

Good decisions about security classification of offenders are essential to ensure public safety and safe reintegration of offenders. Those decisions are at the core of the Service's accountability to the public. Assigning a security classification that is too low may jeopardize public safety. On the other hand, over-classifying offenders hinders safe reintegration; violates the law which requires that the offender population be managed using the "least restrictive measures consistent with the protection of the public"; and unnecessarily diverts resources away from more productive rehabilitative programs and services.

Over the years, this Office and others have become increasingly concerned about over-classification of offenders and the discriminatory use of the Service's actuarial risk assessment tools. Actuarial risk assessment tools are psychological scales that measure risk such as recidivism, institutional adjustment or escape.

In May 2003, the Auditor General of Canada raised questions about the Service's initial classification scale for women offenders, including its validity and reliability. This followed concerns expressed in 1996 by Justice Arbour. The December 2003 report of the Canadian Human Rights Commission concluded that the tools used by the Service for intake risk and needs assessment, initial security classification and reviews of classification were "...blunt instruments that tend to lead to unjustifiable differential treatment". It added that: "In absence of adequate testing and modification, these instruments should not be used on women or Aboriginal offenders."

In July 2004, Professor Cheryl Webster, University of Ottawa, and Professor Tony Doob, University of Toronto, published an article in the Canadian Journal of Criminology and Criminal Justice in which they reviewed the Service's data used to validate its initial security classification scale. After a careful examination, they concluded "...the scale is remarkably wanting in terms of both its predictive validity and the equity of its outcomes with respect to women generally, and Aboriginal women in particular". They also stated that "many women offenders are presently being assigned to more restrictive custody levels without any empirical justification".

In December 2004, the Corrections Research Branch of the Department of Public Safety and Emergency Preparedness conducted its own review of the Service's data. The internal report confirmed the findings of Webster and Doob. Its authors concluded that "although there is some evidence for its application with men, this evidence is not overly convincing. With female offenders the evidence is much less convincing and opens the potential for systemic bias. In our opinion, continued research on the scale with women is likely to produce only minor improvements that may be insufficient to justify the use of the Custody Rating Scale for such a serious task as security placement."

The Service developed an action plan in response to the findings on the discriminatory nature of its actuarial tools and their questionable validity. Unfortunately, the action plan only partly responds to the many concerns raised. The Service has not relied on a women-centred perspective or theoretical framework in the re-development of its existing tools, and has not drawn on recognized, specialized experts on women-centred analyses.

The Canadian Human Rights Commission recommended that the Service introduce a new unbiased initial security classification scale by December 2004, but the Service only expects to fully implement the new tool by fiscal year 2009/10. This means that the Service will address this critical recommendation more than six years after the Canadian Human Rights Commission found that women and Aboriginal offenders were subject to systemic discrimination. This is clearly not a timely response to such an important issue.

Recommendation #7:

I recommend that the Service, with the assistance of outside experts in women-centred and Aboriginal approaches, implement a responsive immediate, medium- and long-term strategy to ensure that the observed systemic discrimination of women and Aboriginal offenders in terms of security classification and timely conditional release cease.

Classification of Offenders Serving Life Sentences

In response to public pressures, the Service issued Policy Bulletin No. 107 on February 23, 2001. It requires that federally sentenced offenders serving a minimum life sentence for first- or second-degree murder be classified as maximum security for at least the first two years of federal incarceration.

The negative impact of this policy was immediate. The Service's own Research Report R-160 states that "before the policy change, roughly four-out-of-five admissions serving minimum-life sentences for murder were being initially OSL (Offender Security Level) placed in medium-security". The report indicates that the new policy had the following effect: "With few exceptions, all minimum-life sentenced admissions for first- or second-degree murder are being classified as maximum-security for at least the first two years of their federal incarceration." This sudden unnecessary, detrimental, expensive and illegal over-classification of these offenders has also had a disproportionately negative impact on Aboriginal offenders.

In our Annual Report 2001/02, we stated that the Service's policy was contrary to law, unreasonable and improperly discriminatory to offender groups such as women, the elderly and youth. We recommended that the policy be immediately rescinded.

In our Annual Report 2002/03, we again stated that the policy was contrary to law and counterproductive. To ensure the placement in maximum-security institutions, the policy arbitrarily applies a high point value to the Custody Rating Scale evaluation of incoming offenders serving life sentences. We further indicated that this is contrary to the *Corrections and Conditional Release Act*, which requires that each offender be placed at a level of security according to a wide range of criteria.

In our latest Annual Report 2003/04, we yet again said that the policy is contrary to the Act and has exacerbated problems of overcrowding and conflict within penitentiaries. This Office encountered numerous examples where inmates who were clearly unsuitable for maximum security placement have either been refused relief or have encountered excessive delays in achieving reasonable reconsideration of their placement. Our latest Report again concluded that the policy remains contrary to law. It continues to produce the population management problems that arise from unnecessary placement of some inmates in higher security settings than their circumstances require.

In its special 2003 report, the Canadian Human Rights Commission concluded that "adding a retributive element to the carrying out of the sentence is not rationally related to the legitimate purpose of assessing risk. It is in fact contrary to the intent of both the Corrections and Conditional Release Act and the Canadian Human Rights Act." The Commission recommended that the Service immediately revoke its two-year policy. Numerous other stakeholders, including the Canadian Association of Elizabeth Fry Societies, the St. Leonard's Society of Canada, the Canadian Bar Association and the Church Council on Justice and Corrections have expressed concern about this policy.

Recommendation #8:

For a fourth consecutive year, I recommend that the Service immediately repeal its illegal policy which requires that federally-sentenced offenders serving a minimum life sentence for first- or second-degree murder be classified as maximum security for at least the first two years of federal incarceration. Failing a positive response from the Service, I continue to look to the Minister's leadership to ensure that this illegal policy is rescinded as soon as possible.

Ministerial Response to the Correctional Investigator's Annual Report 2003-04

Last year, my Annual Report included four recommendations that were directed to the Minister of Public Safety and Emergency Preparedness. The following four recommendations represented issues of long-standing concern with significant implications to the offender population. I recommended that:

1. the Minister appoint a Deputy Commissioner Aboriginals specifically responsible for Aboriginal programming and liaison with Aboriginal communities, as a permanent voting member of all existing Senior Management Committees, to ensure an Aboriginal perspective and presence in Service decision-making; and, that the Minister initiate an external evaluation of the Service's policies, procedures and evaluation tools to ensure that existing discriminatory barriers to the timely reintegration of Aboriginal offenders are identified and addressed. This review should be undertaken independent of the Service, with the full support and involvement of Aboriginal organizations, and report by March 31, 2005;

2. the Minister mandate the early publication of a "final response plan" on Madame Justice Arbour's recommendations, followed by a consultation process involving all interested stakeholders;

3. if the Service does not repeal its policy concerning the security classification of offenders serving life sentences, that the Minister initiate an immediate review on both the legality of the policy and its impact on individual offenders over the preceding three years; and,

4. if the Service fails to introduce, before March 31, 2005, a safe needle exchange program based on thorough consultation with medical and security experts, offenders, Service staff and concerned community organizations, that the Minister direct the introduction of such a program.

I was pleased that the Minister responded in a positive and constructive manner to the above recommendations. The Minister's response is reproduced in Annex B.

On the issue of Aboriginal Corrections, the Minister has asked the Commissioner to further explore the feasibility of appointing a Deputy Commissioner for Aboriginal Offenders. It is our strong belief that this governance change is required to move the Aboriginal agenda forward, and this is why we have recommended again in this year's Annual Report the appointment of a Deputy Commissioner for Aboriginal Offenders.

As well, the Service will conduct a review of Aboriginal policies, procedures and evaluation tools to ensure that they are both culturally sensitive and do not present barriers to the safe and timely reintegration of Aboriginal offenders. Although this is an internal review, it is a first step in identifying discriminatory barriers to effective conditional release.

As for the final response plan to the 1996 *Commission of Inquiry at the Prison for Women*, we are encouraged that the Commissioner has undertaken to provide a detailed public response to all of the recommendations made by Madame Justice Arbour as indicated in a previous section of this Report. Women's Corrections over the past decade has been the focus of a number of significant reports and recommendations. A detailed comprehensive public account of the actions taken in response to these reports is long over due.

The Service has proposed a number of amendments to the policy requiring offenders sentenced to life to serve the initial two years of their sentence in maximum security institutions. But, it remains in our opinion illegal. We continue to look to the Minister's leadership to ensure that this policy is rescinded as soon as possible.

Finally, the Minister has indicated openness to explore the viability of introducing a needle exchange program in Canadian penitentiaries. Such a program has the support of the public health field. The leadership role undertaken by the Canadian Public Health Agency in advancing safe needle exchange programs is a positive step in moving this issue forward. We are also encouraged by the Service's willingness to learn from other jurisdictions where such initiatives have been successfully implemented.

Conclusion

This year's Report is significantly different than the previous Annual Reports issued by this Office. It was important for me to highlight the three key pillars which must guide the actions of both the Service and my Office: a strong commitment to human rights compliance, accountability and safe community reintegration. This Office plays a critical role by making recommendations to assist the Service to improve all of these key areas, and we strongly believe that the net benefit of implementing our recommendations will ultimately improve the public safety of Canadians.

Priority recommendations

We consider that the implementation of these priority recommendations would go a long way to improving the Service's overall performance in achieving our common goals.

Readers familiar with our past Annual Reports will also notice that this year we limited the number of our recommendations to eight. We consider that the implementation of these priority recommendations would go a long way to improving the Service's overall performance in achieving our common goals.

We are encouraged by the progress that the Service has made in some areas of concern. We are committed to continue to foster a professional working relationship and open dialogue with our Service colleagues. We anticipate this will contribute to progress in resolving key areas of offender concern.

Over the course of the next year, my Office will significantly increase its citizen engagement and information sharing activities. The Government of Canada and its criminal justice institutions continue to be confronted with increasing public pressure demanding tougher measures, longer sentences and more stringent conditions of custody and confinement. Sensational media reporting of incidents involving isolated and horrifying acts of violence contributes to distorted perceptions, and pushes the system toward adopting unproductive measures in response. Longer and tougher sentences and harsher conditions of confinement are promoted as magical solutions to prevent and/or deter criminal behaviour and reduce re-offending. In contrast to such perceptions, it is well documented that social and rehabilitative initiatives are far better – and less expensive – in achieving the goals of prevention and deterrence of crime and re-integrating offenders into society.

We would like to convey our strong support for the new *Protocol on the Convention against Torture*. We encourage the Canadian Government to yet again demonstrate its leadership on the international scene by signing and ratifying this important human rights instrument. Moving quickly on ratification would add to Canada's long historical tradition of promoting and defending human rights and democratic values here and abroad.

Finally, I will take this opportunity to publicly acknowledge and thank my staff for their dedication and professionalism in managing what, at times, is an overwhelming workload. Their commitment to fairness in addressing offender concerns is the cornerstone to maintaining an accessible and independent avenue of redress for inmates. Their contribution is invaluable.

Annex A: Statistics

TABLE A: CONTACTS [1] BY CATEGORY

CATEGORY	CASE TYPE		
	I/R [2]	INV [3]	TOTAL
Administrative Segregation			
Conditions	15	81	96
Placement/Review	88	284	372
Total	**103**	**365**	**468**
Case Preparation			
Conditional Release	56	131	187
Post Suspension	25	18	43
Temporary Absence	11	27	38
Transfer	33	47	80
Total	**125**	**223**	**348**
Cell Effects	198	369	567
Cell Placement	36	57	93
Claims Against the Crown			
Decisions	12	19	31
Processing	16	24	40
Total	**28**	**43**	**71**
Community Programs/Supervision	2	6	8
Conditions of Confinement	110	220	330
Correspondence	30	52	82
Death or Serious Injury	8	5	13
Decisions (General) - Implementation	12	24	36
Diet			
Medical	9	25	34
Religious	11	21	32
Total	**20**	**46**	**66**
Discipline			
Major Court Procedures	10	15	25
Minor Court Decisions	6	7	13
Minor Court Procedures	14	21	35
Total	**30**	**43**	**73**
Discrimination	4	12	16
Employment	37	67	104
File Information			
Access - Disclosure	66	87	153
Correction	123	75	198
Total	**189**	**162**	**351**

TABLE A: (Cont'd)
CONTACTS [1] BY CATEGORY

CATEGORY	CASE TYPE		
	I/R [2]	INV [3]	TOTAL
Financial Matters			
Access	37	80	117
Pay	61	83	144
Total	**98**	**163**	**261**
Food Services	24	56	80
Grievance Procedure	113	265	378
Health and Safety - Worksite	5	13	18
Ion Scan	3	5	8
Health Care			
Access	87	498	585
Decisions	86	220	306
Total	**173**	**718**	**891**
Mental Health			
Access	7	32	39
Programs	0	5	5
Total	**7**	**37**	**44**
Methadone	17	61	78
Official Languages	9	11	20
Operation/Decisions of the OCI	50	20	70
Penitentiary Placement	41	48	49
Programs			
Access	55	150	205
Quality/Content	7	8	15
Total	**62**	**158**	**220**
Release Procedures	30	55	85
Request for Info	72	---	72
Safety/Security of Offender(s)	70	145	215
Search and Seizure	35	41	76
Security Classification	69	114	183
Sentence Administration-- Calculation	21	37	58
Staff Responsiveness	183	246	429
Telephone	63	148	211
Temporary Absence Decision	34	87	121

TABLE A: (Cont'd)
CONTACTS [1] BY CATEGORY

CATEGORY	CASE TYPE		
	I/R [2]	INV [3]	TOTAL
Transfer			
Decision—Denials	86	187	273
Implementation	76	141	217
Involuntary	47	116	163
Total	**209**	**344**	**653**
Urinalysis	14	12	26
Use of Force	13	51	64
Visits			
General	101	213	314
Private Family Visits	43	110	153
Total	**144**	**323**	**467**
Outside Terms of Reference			
Parole Decisions	223	---	223
Other Issues	70	---	70
GRAND TOTAL	**2,784**	**4,952**	**7,696**

(1) See Glossary

(2) I/R: Immediate Response - see Glossary

(3) INV: Investigation - see Glossary

GLOSSARY

Contact: Any transaction regarding an issue between the OCI and an offender or a party acting on behalf of an offender. Contacts may be made by telephone, facsimile, letter, and during interviews held by the OCI's investigative staff at federal correctional facilities.

Immediate Response: A contact where the information or assistance sought by the offender can generally be provided immediately by the OCI's investigative staff.

Investigation: A contact where an inquiry is made to the Correctional Service and/or documentation is reviewed/analyzed by the OCI's investigative staff before the information or assistance sought by the offender is provided.

Investigations vary considerably in terms of their scope, complexity, duration and resources required. While some issues may be addressed relatively quickly, others require a comprehensive review of documentation, numerous interviews and extensive correspondence with the various levels of management at the Correctional Service of Canada prior to being finalized.

TABLE B: CONTACTS BY INSTITUTION
Region/Institution

	# of contacts	# of interviews	# of days spent in institution
Women's Facilities			
Edmonton Women's Facility	79	24	7
Fraser Valley	77	19	4
Grand Valley	93	14	4
Isabel McNeill House	—	—	—
Joliette	90	10	4
Okimaw Ohci Healing Lodge	9	7	2
Nova	58	22	5
Regional Psychiatric Centre (Prairies)	23	9	2
Regional Reception Centre (Québec)	6	—	—
Total	**435**	**105**	**28**
ATLANTIC			
Atlantic	223	63	12
Dorchester	231	61	10
Shepody Healing Centre	28	7	2
Springhill	104	40	7
Westmorland	18	5	2
Region Total	**604**	**176**	**31**
ONTARIO			
Bath	117	43	10
Beaver Creek	35	5	2
Collins Bay	125	19	7
Fenbrook	183	51	7
Frontenac	49	24	8
Joyceville	296	81	15
Kingston Penitentiary	318	145	15
Millhaven	235	33	3
Pittsburgh	33	17	8
Regional Treatment Centre	67	30	7
Warkworth	325	80	16
Region Total	**1,783**	**528**	**98**
PACIFIC			
Elbow Lake	4	10	3
Ferndale	33	14	2

TABLE B: CONTACTS BY INSTITUTION
Region/Institution

	# of contacts	# of interviews	# of days spent in institution
Kent	367	122	15
Matsqui	84	21	9
Mission	217	86	13
Mountain	252	97	15
Pacific & RTC	145	59	9
William Head	60	24	3
Region Total	**1,162**	**433**	**69**
PRAIRIE			
Bowden	247	85	14
Drumheller	204	96	12
Edmonton	260	70	16
Grande Cache	77	3	1
Pê Sâkâstêw Centre	7	2	2
Regional Psychiatric Centre	116	40	8
Riverbend	6	7	2
Rockwood	24	7	2
Saskatchewan Penitentiary	353	112	26
Stan Daniels	3	1	1
Stony Mountain	419	135	13
Region Total	**1,716**	**558**	**97**
QUEBEC			
Archambault	218	86	8
Cowansville	189	120	16
Donnacona	241	87	16
Drummond	271	36	6
Federal Training Centre	117	28	5
La Macaza	109	65	11
Leclerc	147	32	11
Montée St-François	33	24	4
Port Cartier	330	115	11
Regional Reception Centre/SHU Québec	191	81	13
Ste-Anne des Plaines	24	12	2
Region Total	**1,920**	**686**	**103**
GRAND TOTAL	**7,617**	**2,486**	**427**

TABLE C: COMPLAINTS AND INMATE POPULATION - BY REGION

Region	Total number of contacts (*)	Inmate Population (**)
Atlantic	672	1,354
Québec	2,026	3,353
Ontario	1,885	3,368
Prairies	1,825	3,143
Pacific	1,240	2,010
TOTAL	**7,648**	**13,428**

(*) Excludes 48 contacts from provincial institutions.

(**) As of March 2005, according to the Correctional Service of Canada's Corporate Reporting System.

TABLE D: DISPOSITION OF CONTACTS BY CASE TYPE

CASE TYPE	Disposition	# of complaints
Immediate Response	Information given	1,777
	Referral	816
	Withdrawn	191
Total		2,784
Investigation	Information given	1,468
	Not supported	360
	Pending	110
	Referral	1,225
	Resolution facilitated	1,530
	Withdrawn	229
Total		4,952
GRAND TOTAL		**7,696**

TABLE E: AREAS OF CONCERN MOST FREQUENTLY IDENTIFIED BY OFFENDERS

TOTAL OFFENDER POPULATION

Health Care	891
Transfer	653
Cell Effects	567
Visits and Private Family Visits	467
Administrative Segregation	468
Staff Responsiveness	429
Grievance Procedure	378
File Information (Access, Correction and Disclosure)	351
Case Preparation	348
Conditions of Confinement	330

ABORIGINAL OFFENDERS

Transfer	100
Administrative Segregation	83
Visits and Private Family Visits	73
Health Care	71
Cell Effects	67
Staff Responsiveness	55
Case Preparation	54
File Information (Access, Correction and Disclosure)	53
Programs/Services	46
Conditions of Confinement	37

WOMEN OFFENDERS

Health Care	45
File Information (Access, Correction and Disclosure)	26
Telephone	25
Offender Security	25
Programs/Services	24
Visits and Private Family Visits	23
Transfer	23
Temporary Absence - Decision	22
Staff Responsiveness	22
Security Classification	22

Annex B: Ministerial Response to the CI Annual Report 2003-04

Deputy Prime Minister
and Minister of Public Safety
and Emergency Preparedness Canada

Vice-première ministre
et ministre de la Sécurité publique
et de la Protection civile du Canada

Ottawa, Canada K1A 0P8

The Honourable
A. Anne McLellan, P.C., M.P.

L'honorable
c.p., députée

April 21, 2005

Mr. Howard Sapers
Correctional Investigator of Canada
P.O. Box 3421, Station D
Ottawa, Ontario K1P 6L4

Dear Mr. Sapers,

I recently had the pleasure of placing before the House your 2003/2004 Annual Report in which you directed several recommendations to my attention. Before I respond to them, I would like to acknowledge the strides the Office of the Correctional Investigator and the Correctional Service of Canada (CSC) have made in building a positive working relationship. One measure of this progress is reflected in your mutual agreement to assess virtually all of the substantive issues that underlie the recommendations in your annual report; another is the number of recommendations that CSC has agreed to implement. Together, you have succeeded in creating the environment in which these issues can be resolved.

In considering the recommendations you have placed before me, I am mindful that these issues fall within the responsibility of the Commissioner of Corrections and the interpretation of s. 6(1) of the *Corrections and Conditional Release Act* (CCRA) and of the former *Penitentiary Act*. With this in mind, and with regard to the CSC's position on your recommendations, I am pleased to respond to your individual recommendations.

Appointment of a Deputy Commissioner Aboriginal Offenders:

Aboriginal issues continue to be both important and challenging. I share your concern that the progress made in this area has been limited. I understand that CSC shares this view and has implemented a number of initiatives that are beginning to show improvement. These include Aboriginal-specific programs, healing lodges and the engagement of Aboriginal communities in Aboriginal corrections. That said, there is still much to be done. I will request the Commissioner to prepare an options paper that explores the feasibility of appointing a Deputy Commissioner for Aboriginal offenders. I would expect to see some further details articulating the advantages of moving in this direction as

well as any identifiable disadvantages. I would also expect to entertain other options that the Commissioner might suggest that advance the same goals. I will expect to review these options by June 1, 2005.

Independent Review of the CSC's Policies, Procedures and Evaluation Tools:

The May 2000 Report of the Standing Committee on Justice and Human Rights recommended that the Auditor General undertake an evaluation of the reintegration process for Aboriginal offenders, particularly Aboriginal women. I understand that CSC has begun a review of its policies to ensure that they are both culturally sensitive and do not present barriers to the safe and timely reintegration of Aboriginal offenders. I have asked for this review to be completed by June 1, 2005. The Commissioner is also looking at the impact of the Supreme Court of Canada's decision in *Gladue*. I have asked her to provide me with regular status reports.

Final Response Plan to the Arbour Inquiry:

The 10th anniversary of the Arbour Inquiry report will occur in the spring of 2006. I have been advised by the Commissioner that CSC is preparing a 10-year status report on women's corrections. This report will provide a detailed response to all of the recommendations in the Arbour Report as well as other relevant reports.

Legal Review of Policy Requiring Offenders Sentenced to Life to Serve the Initial Two Years of their Sentence in Maximum Security:

With regard to the placement of offenders serving life sentences for first and second degree murder, CSC recently completed a study of the impact of the current policy on affected offenders. On the basis of the research, I am informed that CSC is in the process of proposing to amend its policy. These recommended changes to the policy include: (1) a clear assessment process (including an amended Custody Rating Scale) on which to base placement decisions; (2) delegation of decision-making authority from the Assistant Commissioner Correctional Operations to the Regional Deputy Commissioner for placement to medium security; and, (3) the implementation of a life sentence management strategy for offenders serving life sentences approved as medium security upon initial classification. The Commissioner will advise me when this new policy is implemented.

Implementation of a Safe Needle Exchange Program:

Your recommendation that a safe needle exchange program be introduced by CSC has the support of many public health officials, including the recently formed Canadian Public Health Agency (CPHA). Moreover, I am aware that the CPHA has agreed to take a leadership role in advancing a safe needle exchange program. Plans are currently being considered for officials from the CPHA, CSC and its employee unions to visit Spain and Germany to observe safe needle exchange programs already in operation and consider whether they can be adapted to the Canadian context. I understand that these measures may lead to the development and implementation of an effective needle exchange program that can be supported by all stakeholders.

I trust that my response to your recommendations will assist you in working with the CSC to address the significant issues you have raised.

Yours sincerely,

A. Anne McLellan

c.c.: Commissioner Lucie McClung
Correctional Service of Canada

Annex C: Summary of Recommendations

Recommendation #1:

(a) I recommend that the Service secure and commit adequate funding for the timely implementation of its entire mental health strategy.

(b) I recommend that the Service take immediate steps to sensitize and train all front-line staff to appropriately identify disruptive mental health behaviour and respond accordingly.

Recommendation #2:

I recommend that in May of 2006 the Minister appoint an Expert Committee to publicly report on the progress detailed in the Service's response on the advancement of human rights, fairness and equity issues since Madame Justice Arbour's report of 1996 – the Committee's report to be provided to the Minister by October 2006.

Recommendation #3:

(a) I recommend that the Service modify its governance structure and immediately appoint a Deputy Commissioner for Aboriginal Offenders with the authority to implement the Service's Strategic Plan for Aboriginal Corrections.

(b) I recommend that the Service publicly release quarterly reports on the implementation of its Strategic Plan for Aboriginal Corrections, along with the quarterly performance reports on Aboriginal issues currently being developed by the Service.

Recommendation #4:

(a) I recommend that the Service take immediate steps to overhaul its operations and policies in the area of inmate grievances to ensure fair and expeditious resolution of offenders' complaints and grievances. The review should include a specific focus on addressing harassment and staff misconduct grievances.

(b) I recommend that an external consultant be retained to assist the Service's review of its operations and policy to ensure fair and expeditious resolution of offenders' complaints and grievances, and to improve its use of evidence-based strategies to ensure consistency in addressing areas of offender concern.

Recommendation #5:

I recommend that the Service immediately develop a responsive action plan to implement the recommendations of the Correctional Service of Canada/National Parole Board/Office of the Correctional Investigator Joint Review Report on Factors Causing Delays in NPB Reviews in collaboration with the Parole Board and the Office. The action plan should include a strong audit and evaluation component.

Recommendation #6:

(a) I recommend that the Service immediately adopt the independent adjudication model for administrative segregation proposed by the Department of Public Safety and Emergency Preparedness Canada.

(b) I further recommend that the Service conduct a comprehensive review on the rights, entitlements, access to programs, level of association and applicable procedural safeguards for all of its sub-populations that are not considered to be the general inmate population or administrative segregation. The review should be completed by March 31, 2006, and specific recommendations should be made to ensure legal compliance with due process/fairness requirements and the application of less restrictive alternatives.

Recommendation #7:

I recommend that the Service, with the assistance of outside experts in women-centred and Aboriginal approaches, implement a responsive immediate, medium- and long-term strategy to ensure that the observed systemic discrimination of women and Aboriginal offenders in terms of security classification and timely conditional release cease.

Recommendation #8:

For a fourth consecutive year, I recommend that the Service immediately repeal its illegal policy which requires that federally-sentenced offenders serving a minimum life sentence for first- or second-degree murder be classified as maximum security for at least the first two years of federal incarceration. Failing a positive response from the Service, I continue to look to the Minister's leadership to ensure that this illegal policy is rescinded as soon as possible.

Response from the Correctional Service of Canada to the 32nd Annual Report of the Correctional Investigator

2004-2005

INTRODUCTION

CSC pursues its public safety mandate within a framework of human rights. Recently, we introduced the *"Can I? May I? Should I?"* model, that requires staff to test every decision from operational, statutory, and values-based perspectives. Over the last several years, CSC has significantly enhanced its capacity to account to Canadians on its performance with regard to human rights and safe reintegration of offenders by developing more sophisticated data collection, analysis, and reporting tools. CSC appreciates the important role of the Correctional Investigator (CI) in conducting investigations into the problems of offenders related to its decisions and actions.

There are ongoing interactions between correctional investigators and wardens on operational issues. Regional Deputy Commissioners (RDCs) meet with CI representatives several times a year to discuss specific concerns in each region and to ensure follow-up. In the case of systemic issues identified, CSC works with the Office of the Correctional Investigator (OCI) and other stakeholders to resolve them. Recent examples of such collaborative efforts include: universal access by offenders to computers, use of ion scanners and approvals of compassionate Escorted Temporary Absences (ETAs). Often we implement agreed actions. In some cases, solutions are not readily apparent to either the CI or CSC given the complexity of challenges in the correctional environment. This can result in delays in performance improvement. Where we disagree with the statement of the problem or the proposed solution, we continue to seek clarification and explore ways to resolve underlying issues.

In the past several years, CSC has undertaken a number of initiatives to better address the needs and risks of our current offender population. They range from the development and implementation of programs and interventions more specifically targeted to Aboriginal, women, and higher risk offenders, to more creative approaches to security and community outreach.

Results continue to improve in spite of a more complex offender population profile. In fiscal year 2004-2005, there was a 26% decrease (from 70 to 52) in major violent incidents compared to the previous year, the highest annual decrease in the past six (6) years. Moreover, major disturbances went down 87%, from eight (8) to one (1). There were nine (9) suicides, which is below the preceding five (5) year period's annual average of 11.4. There was one (1) major assault on staff compared to none (0) in the previous year. But, overall, in the last five (5) years, the average number of major incidents per 1000 inmates (flow-through population) in fact decreased from 4.8 to 3.0. At the same time, violent re-offending rates, for offenders under supervision, have remained stable for the past two (2) years at less than 2%. CSC continues to be vigilant in its efforts to prevent and address every incident.

The following is CSC's response to the Correctional Investigator's Annual Report for 2004-2005. A response is provided to each recommendation. Annexes provide clarification and further details on information provided in the Correctional Investigator's Annual Report.

MENTAL HEALTH SERVICES

Recommendation #1:

(a) I recommend that the Service secure and commit adequate funding for the timely implementation of its entire mental health strategy.

Agree

The Government of Canada has set aside $29.5M over 5 years to fund the Community Mental Health component of the Strategy. The funds will be used to address discharge planning up to two years in advance of release, ambulatory care services, specialized mental health staff working out of Parole Offices to provide support to offenders with mental disorders in Community Correctional Centres (CCCs) and Community Residential Facilities (CRFs), annual mental health training for staff of the Parole Offices, CCCs and CRFs, and contracts for specialized services to address the needs of offenders with mental disorders in the community.

The funds required for full implementation of the remaining three components of the Strategy are significant. CSC will participate in an inter-departmental response to Senator Michael Kirby's final report and recommendations on mental health in Canada, under the leadership of Health Canada. We are hopeful that such initiatives will lead to opportunities for additional funding. The CI's support in securing the funds necessary to fully implement its Mental Health Strategy is appreciated.

(b) I recommend that the Service take immediate steps to sensitize and train all front-line staff to appropriately identify disruptive mental health behaviour and respond accordingly.

Agree

As noted above, some of the funds approved for the Community Mental Health Strategy will be used for annual mental health training for staff of the Parole Offices, CCCs and CRFs. This training will be focused on the practical skills that staff require to understand, support and effectively intervene with offenders with mental disorders living in the community.

A training module on the recognition of and appropriate response to the behaviours of offenders with mental health disorders will be developed by Health Services in consultation with Learning and Development for all new recruits by October 31, 2006. This module will also be used to train all staff who have regular contact with offenders.

These training initiatives will supplement the Dialectic Behavioural Therapy (DBT) and Psycho-social Rehabilitation (PSR) mental health interventions already in place.

WOMEN OFFENDERS

Recommendation #2:

I recommend that in May of 2006 the Minister appoint an Expert Committee to publicly report on the progress detailed in the Service's response on the advancement of human rights, fairness and equity issues since Madame Justice Arbour's report of 1996 – the Committee's report to be provided to the Minister by October 2006.

CSC agrees that an expert committee will review and comment on the ten (10)-year status report on women's corrections prepared by CSC.

Between April 2003 and January 2004, three reports were issued on federal corrections for women, by independent agencies: the Auditor General, the Standing Committee on Public Accounts and the Canadian Human Rights Commission. The reports noted progress made to date. As well, CSC received favourable feedback on steps it is taking to address recommendations, particularly from the Canadian Human Rights Commission and the Committee against Torture (CAT). This Committee is under the auspices of the United Nations High Commissioner on Human Rights. Madame Arbour currently holds that position.

In September 2005, Her Majesty's Inspectorate for Prisons for England and Wales will be assessing the overall health of operations at Nova and Grand Valley prisons for women over a two-week period.

The Service is preparing a ten (10)-year status report on women's corrections, which will provide a detailed response to all of the recommendations in the Arbour Report as well as other relevant reports.

Annex A clarifies and provides further details on results for women offenders presented by the Correctional Investigator in his Annual Report.

ABORIGINAL OFFENDERS

Recommendation #3:

(a) I recommend that the Service modify its governance structure and immediately appoint a Deputy Commissioner for Aboriginal Offenders with the authority to implement the Service's Strategic Plan for Aboriginal Corrections.

To be determined

A review of CSC's governance structure is underway. The decision on whether to appoint a Deputy Commissioner for Aboriginal Offenders will be made within that context. In the interim, the Senior Deputy Commissioner (SDC) champions Aboriginal issues at the Executive Committee and with external partners.

CSC, in consultation with Aboriginal communities and Elders, has been focussing on the development and implementation of approaches to corrections that work for First Nations, Inuit and Métis offenders. Results are showing improvement despite Aboriginal Offenders' initial higher risk/needs ratings due mainly to the number and severity of previous offences.

Annex B highlights some of these results.

(b) I recommend that the Service publicly release quarterly reports on the implementation of its Strategic Plan for Aboriginal Corrections, along with the quarterly performance reports on Aboriginal issues currently being developed by the Service.

Agree

Starting in the fall of 2005, quarterly reports will be produced.

INMATE GRIEVANCES, ALLEGATIONS OF HARASSMENT, AND STAFF MISCONDUCT

Recommendation #4:

(a) I recommend that the Service take immediate steps to overhaul its operations and policies in the area of inmate grievances to ensure fair and expeditious resolution of offenders' complaints and grievances. The review should include a specific focus on addressing harassment and staff misconduct grievances.

Agree – already begun.

CSC is currently conducting a national review of the Offender Redress Process which will be completed by February 2006. The review addresses the efficacy of the current processes, as well as resource requirements and reporting structures.

The policy and processes of harassment and staff misconduct grievances are being strengthened. As well, monitoring and reporting processes were assessed and new tools have been developed to help ensure compliance with law and policy. The action plan addresses accreditation and training of harassment investigators, as well as the differentiation between staff performance and harassment for coding purposes. This will improve our capacity to accurately respond to and report on harassment grievances.

(b) I recommend that an external consultant be retained to assist the Service's review of its operations and policy to ensure fair and expeditious resolution of offenders' complaints and grievances, and to improve its use of evidence-based strategies to ensure consistency in addressing areas of offender concern.

Agree to review operations and policy concerning offender complaints and grievance system.

Rates of timeliness nationally have remained fairly steady in the last three (3) fiscal years at around 78%. This year it has slightly decreased (- 2%) from last year. At the third level, timeliness continues to be a serious challenge and must be addressed. The review will address these issues.

The focus over the last two (2) years has been on improving the quality of responses and follow-up as well as identification of systemic issues and suggested corrective measures. The Senior Deputy Commissioner, as the delegated signatory, has reviewed all third level grievances and has followed-up on issues of management accountability and policy interpretation. The average number of grievances upheld has risen from 13% from 2001 to 2003, to 24% in the past two (2) fiscal years. As a result of these efforts, we are starting to see evidence of improved policy application by the field and a greater commitment to a culture of human rights.

CASE PREPARATION AND ACCESS TO PROGRAMS

Recommendation #5:

I recommend that the Service immediately develop a responsive action plan to implement the recommendations of the Correctional Service of Canada/National Parole Board/Office of the Correctional Investigator Joint Review Report on Factors Causing Delays in NPB Reviews in collaboration with the Parole Board and the Office. The action plan should include a strong audit and evaluation component.

Agree

Although the initial working group has been disbanded, CSC has enlarged the scope of this initiative and set robust re-entry for each offender as a priority for the executive cadre. The purpose of this initiative is to try to ensure that every offender has employment, housing, and a support system on release to the community.

Accountability mechanisms have already been enhanced through the Corporate Reporting System, a Management Control Framework, and an appropriate evaluation framework to monitor the implementation of the recommendations and results.

The CI and CSC have agreed to quarterly meetings to monitor results and processes in this, and other areas.

POPULATION MANAGEMENT

Recommendation #6:

(a) I recommend that the Service immediately adopt the independent adjudication model for administrative segregation proposed by the Department of Public Safety and Emergency Preparedness Canada.

Under consideration

The Corrections and Criminal Justice Directorate (CCJD) of the Department of Public Safety and Emergency Preparedness Canada (PSEPC), responsible for legislative policy, completed a review on the need for independent adjudication in 2004, and recommended its implementation. CSC requested some time to seek operational alternatives to better address concerns with regard to procedural fairness and overuse of segregation before determining an appropriate model for oversight. CSC will work with the CCJD to generate alternate models while continuing to focus attention on the operational concerns, and will present an Action Plan by December 1, 2005.

CSC is committed to restricting confinement only when an offender poses a risk to safety and security or when he or she is at risk in the general population. CSC is accountable for the consequences of its decisions on segregation placements, releases and conditions, given its mandate to maintain a safe, secure and humane environment for staff, offenders and the public. Our staff's specialized correctional knowledge and expertise and understanding of individual cases and institutional realities, positions them well to make decisions on the potential of an individual offender to successfully reintegrate into the general population.

CSC's current focus is on prevention of the types of behaviour that would result in admission to segregation. We are currently designing and implementing integrated correctional intervention strategies targeted to groups of individuals having similar profiles. Such strategies include formal programs, scheduled use of time, and appropriate security measures. The objective of each strategy is to help ensure progressive offender rehabilitation and ultimately safe reintegration.

(b) I further recommend that the Service conduct a comprehensive review on the rights, entitlements, access to programs, level of association and applicable procedural safeguards for all of its sub-populations that are not considered to be the general inmate population or administrative segregation. The review should be completed by March 31, 2006, and specific recommendations should be made to ensure legal compliance with due process/fairness requirements and the application of less restrictive alternatives.

Agree

CSC will undertake a review of current approaches to population management to be completed by the end of the fiscal year. The purpose of the review is to ensure that existing units are in compliance with law and policy. More specifically, the review will address:

a. the number and purpose of units that exist;

b. whether placement is voluntary or involuntary;

c. the link between offenders' Correctional Plans and offender placement;

d. conditions of confinement;

e. the daily routine of the units;

f. availability of programs; and

g. average length of stay.

SECURITY CLASSIFICATION OF OFFENDERS

Offender Security Classification

Recommendation #7:

I recommend that the Service, with the assistance of outside experts in women-centered and Aboriginal approaches, implement a responsive immediate, medium- and long-term strategy to ensure that the observed systemic discrimination of women and Aboriginal offenders in terms of security classification and timely conditional release cease.

Agree

The lack of specific instrumentation for women and Aboriginal offenders requires the Service to develop and test new processes. CSC believes that classification systems should be appropriate for men and women offenders as well as Aboriginal and non-Aboriginal offenders and that validation studies should be specific to these groups of offenders. Consequently, the Service has sought external expertise to improve the design and development of security classification devices for women (including Aboriginal women) to enhance public, staff and offender safety. With respect to Aboriginal men, we are reviewing the applicability of existing tools.

Classification of Offenders serving Life Sentences (2-year rule)

Recommendation #8:

For a fourth consecutive year, I recommend that the Service immediately repeal its illegal policy which requires that federally-sentenced offenders serving a minimum life sentence for first- or second-degree murder be classified as maximum security for at least the first two years of federal incarceration. Failing a positive response from the Service, I continue to look to the Minister's leadership to ensure that this illegal policy is rescinded as soon as possible.

Disagree

Given the gravity of the crime committed and the length of sentence imposed, the needs and risks of offenders serving sentences for first or second degree murder are particularly complex. Therefore the presumption for initial placement for such offenders is maximum security, unless it is determined that the individual characteristics of the offender or the risk posed is manageable at a medium-security institution. The maximum timeframe for re-assessment of security level is two (2) years, allowing for observation and assessment of the offenders' behaviour and needs. Significant changes to situations result in immediate reviews. Outcomes continue to be monitored. No change in approach is anticipated at this time.

CSC has recently expanded its programs to more specifically address the needs of this population.

CURRENT STATUS OF ISSUES RAISED RELATING TO WOMEN OFFENDERS IN THE CI'S 2004/05 ANNUAL REPORT—Annex A

ISSUE	UPDATE/RESULT
Over-classification of Women	• 5% initially classified at the maximum-security level; • 44% and 51% initially classified at the medium and minimum levels, respectively.
Gender Responsive Tools	• Proposals for development of Initial Classification Tool received in June, 2005, with completion of tool anticipated in 2008. • Security Reclassification Scale for Women Offenders (SRSW) implemented on June 1, 2005: - recommends more placement of women at minimum security, and fewer at medium and maximum security; - significantly more predictive of institutional misconduct than the structured clinical assessment; - valid for Aboriginal women.
Segregation (from 2003-04 to 2004-05)	**Voluntary** - significant decrease in admission, from 40 to 26; - significant decrease in number of women that spend 10 days or less, from 39 to 20; - slight increase in the number of women that spend between 11 to 31 days, from 1 to 6 **Involuntary** - slight reduction in admissions, from 258 to 249; - slight decrease in the number of women who spend 30 days or less, from 239 to 233; - slight decrease in the number of women who spend between 31 and 275 days, from 19 to 16. • Introduced pilot of biannual reviews of cases of 30 consecutive or 60 cumulative days in a year spent in segregation to identify preventive strategies and best practices; • Opening of the women's unit at Institut Philippe Pinel de Montréal (IPPM) in May 2004 has assisted in alleviating the long-term segregation situation.

Re-offending Rates	• 2003-04: the revocation rate for women offenders was 0.56% (3 out of 534) for violent re-offending, and 4.68% (25 out of 534) for non-violent re-offending; • 2004-05: the revocation rate for women offenders was 0.39% (2 out of 519) for violent re-offending and 4.43% (23 out of 519) for non-violent re-offending.
Access to Gender-Specific Programs	• Programs specific to women, based on advances in knowledge about women offenders, now include, among others: - Women Offender Substance Abuse Program; - Survivors of Abuse and Trauma; - Circles of Change; - Spirit of a Warrior (two programs specifically developed for Aboriginal women); - Mother-Child program; - Peer Support program; - Pawsitive Directions; - Mentoring programs; - Dialectical Behaviour Therapy (DBT) (*offered in Structured Living Environments and Secure Units*) ; and - Psycho-social Rehabilitation (PSR) (offered in Secure Units) • Some programs have been modified to allow for continuous entry; • CSC is closely monitoring waiting lists.
Meaningful Employment and Employability Programming	• *Employment and Employability Skills Program* was developed in conjunction with the Conference Board of Canada and piloted at two institutions. - training will be provided to trainers in the fall of 2005; - program will be offered at all sites in 2005/06. • In 2004-2005, 8% increase in the number of women assigned employment from previous FY, from 487 to 525 women.
Training in Women-Centred Approaches	• The Women Centred Training Program is mandatory for all staff working with women and is part of the National Training Standards: - sensitizes staff to issues of sexism, racism, disability, sexual orientation, physical and or sexual abuse, self-injurious and suicidal behaviour, addictions, mental health issues and Aboriginal traditions and spirituality with a focus on women; • Refresher training will be implemented in 2007.

HIGHLIGHTS OF RESULTS FOR ABORIGINAL OFFENDERS – Annex B

ISSUE	UPDATE/RESULT
Statutory Release	• Rer ains true that Aboriginal offenders are more likely than non-Aboriginal offenders to be in the community on statutory release (48% vs. 34%) than on full parole (34% vs. 52%).

Over the last five (5) years, despite initial higher risk/needs ratings, CSC has managed to :

Community Supervision	• Maintain the proportion of Aboriginal offenders in the community at approximately 32%.
Day Parole	• Increase the Day Parole grant rate for Aboriginal offenders by 7.5%.
Re-incarceration Rate (new offence)	• Decrease the percent of Aboriginal offenders revoked with a new offence by 28.4% (from 243 to 174).
Support in Aboriginal Communities	• Increase involvement of and support from Aboriginal Communities, in offender release plans; • Marked improvement in management and use of Healing Lodges: - Willow Cree Healing Lodge at full capacity one year after opening; - Ochichakosipi Healing Lodge nearing full capacity.
Recruitment and Representation	• CSC is second only to the Department of Indian and Northern Affairs in terms of recruitment and representation in the federal public service. • As of March 31, 2005, 951 (6.6%) of 14,338 employees were identified as Aboriginal. It should be noted that the Workforce Availability Estimate of Aboriginals Canada-wide, is 4.7%, based on 2001 Census and 2001 Participation and Limitation Survey (PALS). - These 951 employees are distributed across functions and regions, given the distribution of Aboriginal offenders

L'Enquêteur correctionnel Canada

The Correctional Investigator Canada

Rapport annuel

DE L'ENQUÊTEUR CORRECTIONNEL

2004-2005

Canada

Table des matières

Message de l'enquêteur correctionnel 1

Les trois éléments fondamentaux 3

1. Les droits de la personne dans le milieu correctionnel 5
2. La responsabilisation du personnel de première ligne et des cadres supérieurs 6
3. La réinsertion sociale des délinquants 7

Examen des principaux secteurs à problèmes 11

1. Services de santé mentale 13
2. Délinquantes 15
3. Délinquants autochtones 17
4. Griefs des détenus, allégations de harcèlement et inconduite des employés 19
5. Préparation de cas et accès aux programmes 21
6. Gestion de la population carcérale 22
7. Classement des délinquants selon le niveau de sécurité 25
8. Réponse de la ministre au Rapport annuel de l'enquêteur correctionnel 2003-2004 29

Conclusion 30

Annexe A : Statistiques 33

Annexe B : Réponse de la ministre au Rapport annuel de l'enquêteur correctionnel 2003-2004 45

Annexe C : Résumé des recommandations 51

RÉPONSE DU SERVICE CORRECTIONNEL DU CANADA AU 32e RAPPORT ANNUEL DE L'ENQUÊTEUR CORRECTIONNEL 2004-2005 55

INTRODUCTION 57

SERVICES DE SANTÉ MENTALE 58

Recommandation 1a)
Recommandation 1b)

DÉLINQUANTES. 59

Recommandation 2

DÉLINQUANTS AUTOCHTONES 60

Recommandation 3a)
Recommandation 3b)

GRIEFS DES DÉTENUS, ALLÉGATIONS DE HARCÈLEMENT ET INCONDUITES DU PERSONNEL 60

Recommandation 4a)
Recommandation 4b)

PRÉPARATION DES CAS ET ACCÈS AUX PROGRAMMES 62

Recommandation 5

GESTION DE LA POPULATION CARCÉRALE 62

Recommandation 6a)
Recommandation 6b)

CLASSEMENT DES DÉLINQUANTS SELON LE NIVEAU DE SÉCURITÉ 64

Classement des délinquants selon le niveau de sécurité 64

Recommandation 7

Classement des délinquants purgeant une peine à perpétuité 64

Recommandation 8

ANNEXE A 66

ANNEXE B 68

Message de l'enquêteur correctionnel

J'ai l'honneur de vous présenter le rapport annuel de 2004-2005 du Bureau de l'enquêteur correctionnel (BEC) du Canada.

L'année passée a été difficile pour tous ceux qui travaillent dans le système correctionnel à cause des circonstances tragiques qui ont coûté la vie à Mme Louise Pargeter, une agente de libération conditionnelle tuée dans l'exercice de ses fonctions à Yellowknife le 6 octobre 2004. Événement tragique qui nous rappelle les défis difficiles et parfois dangereux auxquels sont confrontées les autorités correctionnelles.

Bureau de l'enquêteur correctionnel

La partie III de la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition* confère à l'enquêteur correctionnel le rôle d'ombudsman pour les délinquants sous responsabilité fédérale. La principale fonction du BEC est de faire enquête sur les plaintes individuelles des délinquants et de les régler. Il incombe aussi au BEC d'examiner les politiques et procédures du Service correctionnel du Canada liées aux plaintes des délinquants et de faire des recommandations à ce sujet, pour que les secteurs systémiques préoccupants soient repérés et traités de façon appropriée.

Encore cette année, le Service correctionnel du Canada (SCC) a fait des progrès importants dans certains secteurs préoccupants clés :

- Le SCC se prépare à lancer le premier projet pilote sur les pratiques de tatouage sécuritaires dans six pénitenciers. C'est une initiative importante pour arrêter la propagation des maladies infectieuses et montrer l'engagement du SCC à l'égard de l'amélioration de la santé publique.

- Le SCC a fait des progrès importants en ce qui concerne le niveau de conformité aux exigences des politiques et procédures sur le « recours à la force ».

- Le SCC utilise davantage les ententes avec les collectivités autochtones sur la garde et la surveillance des délinquants autochtones dans la région des Prairies. De plus, les programmes visant les Autochtones qui sont exécutés par le SCC semblent être de plus en plus acceptés par les délinquants autochtones.

- Nous avons remarqué une grande amélioration en ce qui concerne le traitement au niveau institutionnel des plaintes déposées par les détenus contre la Couronne : les plaintes ont en effet plus tendance à être traitées dans les délais prescrits.

- Cette année marque la fermeture de la dernière unité colocalisée, où des délinquantes étaient détenues dans des pénitenciers pour hommes.

L'année dernière, j'ai eu la possibilité de visiter plusieurs établissements correctionnels dans différentes collectivités du Canada et de rencontrer plusieurs intervenants du système correctionnel. Au cours de mes déplacements, j'ai pu constater qu'il existait trois éléments fondamentaux pour que le système correctionnel fédéral puisse atteindre ses deux objectifs prévus par la loi : 1) garde et surveillance sécuritaires et humaines et 2) aide à la réadaptation des délinquants et à leur retour dans la collectivité comme citoyens respectueux des lois. Les trois éléments fondamentaux en question sont les suivants :

1. la nécessité absolue d'encourager une culture solide fondée sur les droits de la personne au sein du SCC;

2. l'exigence selon laquelle les employés et les cadres supérieurs du SCC doivent être tenus pour responsables de l'application qu'ils font des lois et des politiques;

3. l'exigence d'aider les délinquants à une réinsertion rapide et sécuritaire dans la collectivité.

Le rapport annuel de cette année est structuré différemment des années passées. Il est divisé en deux parties : la première porte sur les trois éléments fondamentaux, la deuxième, sur les secteurs préoccupants dans le traitement des délinquants sous responsabilité fédérale.

Je commence par les trois éléments fondamentaux, parce qu'il est important pour tout le monde que le système correctionnel respecte les lois régissant le traitement équitable et efficace des détenus. L'application de la loi et la prise de décisions équitables sont des composantes essentielles au renforcement de la sécurité dans les pénitenciers, pour les employés et les détenus. En fin de compte, en adoptant une approche axée sur les droits de la personne, il est plus probable que le système correctionnel mettra en liberté des citoyens respectueux des lois.

Les trois éléments fondamentaux

Les droits de la personne dans le milieu correctionnel

Le respect et la protection des droits et libertés fondamentaux de la personne doivent être les éléments principaux de toute tentative correctionnelle. Les responsabilités et fonctions normales des employés du système correctionnel — comme le recours à la force, les fouilles, le placement en isolement et le transfèrement à une unité de sécurité plus élevée — empiètent considérablement sur les droits des délinquants. Le SCC a un grand pouvoir sur tous les aspects de la vie des délinquants. Pour cette raison, les mesures prises par le SCC doivent tenir compte de la primauté du droit et respecter les dispositions législatives sur la protection des droits de la personne prévues par la loi.

Les droits de la personne sont des garanties légales universelles qui protègent les personnes et groupes de personnes contre les actions qui empiètent sur leur liberté et leur dignité. Les obligations en matière de droits de la personne établies par le Canada sont conçues à partir de plusieurs traités, conventions et déclarations internationaux[1], de lois nationales[2] et de textes constitutionnels[3]. Ensemble, ces obligations forment la pierre angulaire sur laquelle se fondent les activités du SCC. En respectant les droits des délinquants, nous, comme société, transmettons un message ferme selon lequel chacun de nous, peu importe les circonstances, la race, l'état civil, le sexe ou la religion, doit être traité avec respect et dignité.

Droits de la personne

Le respect et la protection des droits et libertés fondamentaux de la personne doivent être les éléments principaux de toute tentative correctionnelle.

Les obligations en matière de droits de la personne du SCC peuvent être résumées en quatre points principaux :

1. la sécurité des employés du système correctionnel, des délinquants et de toute la société doit être primordiale;
2. le délinquant continue à jouir des droits et privilèges reconnus à tout citoyen, sauf de ceux dont la suppression ou restriction est une conséquence nécessaire de la peine qui lui est infligée;
3. les décisions touchant les délinquants doivent être prises de façon équitable et catégorique conformément aux dispositions législatives et aux politiques;

[1] Par exemple : le *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*, le *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*, la *Convention contre la torture* et l'*Ensemble des règles minima pour le traitement des détenus*.

[2] Entre autres figurent la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition* et la *Loi canadienne sur les droits de la personne*.

[3] Un exemple de la Charte canadienne des droits et libertés.

4. les autorités correctionnelles doivent appliquer « les mesures le moins restrictives possible » dans l'exercice de leurs responsabilités concernant la sécurité publique.

L'inobservation de l'un des quatre énoncés ci-dessus nuit à la sécurité publique, parce qu'elle entrave la réadaptation des délinquants. Ceux-ci peuvent par exemple participer à des programmes très importants et appropriés de réadaptation visant à réduire le risque de récidive; cependant, si les délinquants vivent dans un milieu non équitable où les droits de la personne ne sont pas respectés, les bienfaits du traitement peuvent être réduits ou se dissiper complètement. Un milieu où les droits de la personne sont respectés favorise un changement pour le mieux, alors qu'un milieu où abus et manque de respect se côtoient a un effet contraire.

Le cadre national et international du Canada régissant les droits de la personne a été créé pour s'assurer que le système correctionnel :

1. encourage au respect des droits de la personne et veille à leur application;

2. empêche la violation des droits de la personne;

3. relève et règle les cas de violation des droits de la personne.

S'il est appliqué de façon efficace, le cadre peut aider à prévenir les cas de violation des droits de la personne, à les relever et à les régler, afin que ces incidents ne se produisent plus. Les employés et cadres supérieurs peuvent respecter le cadre seulement s'ils ont une bonne compréhension des règles régissant les droits de la personne.

La responsabilisation du personnel de première ligne et des cadres supérieurs

La responsabilisation est essentielle dans notre régime démocratique. La responsabilisation et la transparence dans le processus de prise de décision sont les caractéristiques fondamentales d'un système correctionnel conforme et efficace.

Le SCC doit posséder les moyens, stratégies et méthodes pour évaluer son rendement et pouvoir montrer au Parlement et aux Canadiens et Canadiennes l'efficacité et l'équité de ses décisions. La structure de gouvernance générale doit être adaptée de manière qu'elle permette prévenir, de détecter, d'intervenir et de régler rapidement les cas de violation des lois et politiques.

La responsabilisation dans le système correctionnel signifie être sensible aux questions préoccupantes soulevées par les délinquants. Les organismes autorisés, notamment le SCC et le BEC, doivent répondre aux questions des délinquants objectivement et rapidement et prendre les mesures correctives.

On sait bien que la responsabilisation et la gouvernance dans un organisme du calibre du SCC posent des difficultés de gestion. Par conséquent, il est nécessaire d'avoir une autorité centrale ferme, pour voir à ce que les employés de première ligne, les gestionnaires et cadres supérieurs comprennent leurs responsabilités et les assument pleinement de manière à pouvoir rendre des comptes s'il le faut. Les syndicats doivent aussi accepter et promouvoir le double rôle du maintien de la sécurité et de l'assistance, composantes intrinsèques du système correctionnel.

Responsabilisation

La responsabilisation et la transparence dans le processus de prise de décision sont les caractéristiques fondamentales d'un système correctionnel conforme et efficace.

Depuis l'adoption de la *Loi sur le ministère de la Sécurité publique et de la Protection civile* l'année passée, la ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile a un rôle et des responsabilités clairs qui consistent à établir les priorités stratégiques des organismes de son portefeuille, notamment celui du SCC. La ministre a le pouvoir de lancer, de recommander, de coordonner, de mettre en application ou de promouvoir les politiques, programmes ou projets liés à la sécurité publique.

Le BEC a été encouragé par la réponse de la ministre aux recommandations du rapport annuel de l'an dernier, et appuie entièrement le rôle de la ministre et son engagement de veiller à la responsabilisation du système correctionnel fédéral pour les Canadiens et Canadiennes et le Parlement.

La réinsertion sociale des délinquants

La loi habilitante du Service correctionnel du Canada, la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition*, prend appui sur le principe selon lequel la réadaptation réussie et la réinsertion sécuritaire des délinquants dépendent du traitement humain et des formes le moins restrictives possible de garde et de surveillance, tout en assurant la sécurité publique. La Loi prescrit que des mesures raisonnables soient prises pour que les conditions de vie et de travail des délinquants soient saines, et que les pratiques portant atteinte à la dignité de la personne soient inexistantes.

Tous les instruments de protection des droits de la personne internationaux et nationaux affirment que les personnes dépourvues de leur liberté ont le droit d'être traitées avec équité et ne pas subir des traitements ou des punitions cruels, inhumains ou dégradants. Il faut respecter les normes en matière de droits de la personne, non pas parce qu'elles sont imposées par les lois internationales et nationales, mais parce qu'elles sont plus efficaces que toute autre solution connu — pour les délinquants, le personnel du système correctionnel et toute la société. Le respect des droits de la personne augmente, mais ne garantit pas, la possibilité de pouvoir mettre en liberté des citoyens plus responsables plus rapidement.

Traitement humain

La réadaptation réussie et la réinsertion sécuritaire des délinquants dépendent du traitement humain et des mesures le moins restrictives possible de garde et de surveillance, dans des circonstances où la sécurité publique ne risque pas d'être compromise.

La réinsertion réussie, sécuritaire et rapide est plus probable lorsque les programmes de réadaptation axés sur des éléments de preuve solides sont exécutés dès le début et tout au long de la période de détention du délinquant. Ces programmes peuvent viser des problèmes comme la maîtrise de la colère et les attitudes antisociales. D'autres programmes, comme l'acquisition des compétences en matière d'emploi et l'éducation, doivent aussi être accessibles aux délinquants pour mieux les équiper en vue de leur retour éventuel dans la collectivité.

Il est également important de fournir des services psychologiques et psychiatriques aux délinquants qui souffrent de troubles mentaux comme la schizophrénie et la dépression. Le fait de ne pas tenir compte de ces questions nuira à la sécurité publique et jettera le doute sur la capacité des autorités correctionnelles et des responsables de la mise en liberté de respecter leur mandat.

Même si des progrès ont été réalisés au cours de la dernière année, le SCC continue de faire face à des difficultés importantes et persistantes en ce qui a trait aux trois éléments fondamentaux énoncés ci-dessus. Le BEC est toujours préoccupé par les questions non réglées touchant les droits de la personne et les lacunes en matière de responsabilisation, et du fait de ne pas avoir réussi à maximiser les possibilités de réinsertion sécuritaire des délinquants dans la collectivité.

Il y a toujours des cas où le cadre juridique et politique régissant le système correctionnel fédéral n'est pas appliqué de façon uniforme, ce qui entraîne une restriction injustifiée des droits des délinquants. Les méthodes de contrôle de la responsabilisation demeurent faibles dans plusieurs secteurs.

Trop souvent nous nous trouvons dans des situations où le SCC n'est pas disposé à assumer la responsabilité lorsqu'il y a atteinte aux droits de la personne ni à remédier rapidement à la situation. Les problèmes de responsabilité de gestion reviennent tout le temps — engagements pris mais non respectés; plans d'action élaborés mais non réalisés; recommandations du BEC rejetées à répétition et questions systémiques sous-jacentes demeurant sans solution.

De nombreuses questions remontant aux années passées font toujours l'objet d'un examen actif par le SCC. La violence dans les établissements et les blessures subies par les détenus préoccupent le BEC et le SCC depuis plusieurs années. L'année passée, plus d'un millier de délinquants avaient besoin de soins médicaux à la suite d'agressions, de bagarres ou de blessures auto-infligées. D'autres, soit environ un millier de délinquants, ont subi des blessures accidentelles. Dans 800 cas, on a dû avoir recours à la force dans les établissements fédéraux l'an passé et, dans environ 20 % des cas, des agents chimiques ont été utilisés. Ces incidents sont pour le moins troublants.

Le processus d'enquête du SCC continue d'être non conforme aux exigences politiques liées à l'analyse et à l'examen des enquêtes sur des incidents impliquant la mort ou des blessures corporelles graves parmi les détenus. Cette question nous préoccupe grandement, et une suite y sera donnée.

Difficultés principales

Le BEC est toujours préoccupé par les questions non réglées touchant les droits de la personne et les lacunes en matière de responsabilisation, et du fait de ne pas avoir réussi à maximiser les possibilités de réinsertion sécuritaire des délinquants dans la collectivité.

Sur une note positive, le SCC a pris des mesures initiales pour recueillir des renseignements trimestriels sur les blessures subies par les détenus et les incidents où il a fallu avoir recours à la force. Il s'agit d'une tentative pour déterminer les causes et les secteurs où des mesures correctives peuvent être prises. En plus, le SCC a établi un processus d'examen et de formation efficace, ce qui a eu comme résultat la réduction des incidents où il y a un recours à la force et un respect accru des exigences en matière de politiques et de procédures.

Le mandat du BEC, comme ombudsman du système correctionnel fédéral, consiste à enquêter sur les plaintes individuelles des délinquants et à essayer de les régler. Il lui incombe aussi d'examiner les politiques et procédures correctionnelles sur les plaintes individuelles et de faire des recommandations à ce sujet. C'est pour s'assurer que les secteurs systémiques à problèmes sont déterminés et les problèmes réglés de façon appropriée. Cette responsabilité ne peut pas être exercée, si le SCC n'apporte pas sa collaboration de façon continue, objective et opportune. J'aurai le plaisir de travailler avec la commissaire au cours de la prochaine année. Nous pourrons ainsi réellement assumer nos responsabilités collectives à l'égard des secteurs à problèmes.

Examen des principaux secteurs à problèmes

Dans cette section, je vais mettre l'accent sur les principaux secteurs à problèmes et faire des recommandations sur l'amélioration du rendement global du SCC en ce qui concerne les questions liées aux droits de la personne, à la responsabilisation et à la réinsertion sociale en toute sécurité. D'autres secteurs dont le présent rapport ne fait pas état posent des problèmes continus pour le BEC, comme les enquêtes sur les blessures graves ou les décès, les finances des détenus et les programmes et services individualisés pour les délinquants jeunes et âgés. Je vais essayer de continuer à travailler avec le SCC pour réaliser des progrès à ce sujet.

Services de santé mentale

Depuis des années, le BEC s'inquiète des besoins croissants d'un des groupes les plus vulnérables — les délinquants qui souffrent de maladies mentales. Dans le dernier rapport annuel, une section spéciale était consacrée aux points préoccupants. En général, la section reflétait notre appui de la stratégie en matière de santé mentale qui a été récemment élaborée par le SCC et appuyée par le Comité de direction en juillet 2004. La stratégie du SCC tient compte du fait que la proportion de délinquants sous responsabilité fédérale ayant des besoins en matière de santé mentale a plus que doublé au cours des dix dernières années. Cette stratégie a été établie presque en même temps que l'étude sur les besoins de services de santé des délinquants sous responsabilité fédérale été publiée dans le numéro d'avril 2004 de la *Revue canadienne de santé publique* (voir www.cpha.ca).

L'étude a montré que les délinquants ont toujours une santé physique et mentale moins bonne que la population générale, peu importe l'indicateur utilisé. Ceci comprend les mesures socioéconomiques comme le niveau d'études et de chômage; les comportements liés à la santé, comme le tabac et la toxicomanie; les maladies chroniques, comme le diabète et les maladies cardiaques; les maladies infectieuses comme le VIH et la tuberculose; les troubles mentaux comme la schizophrénie et les troubles de l'humeur; et la mortalité comme l'homicide et le suicide.

Malheureusement, les services de santé mentale fournis aux délinquants par le SCC n'ont pas suivi le rythme de l'augmentation en flèche du nombre de malades. Les programmes de santé mentale comprennent beaucoup de lacunes. Ce point a été souligné à la suite d'un examen sur la santé mentale, les maladies mentales et la toxicomanie qui a été effectué récemment par le Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie, dont le président est l'honorable Michael J. L. Kirby. Dans son rapport provisoire[4], le Comité approuve les conclusions du SCC :

- Le SCC doit avoir une capacité accrue pour répondre aux besoins des délinquants d'accès aux services de santé mentale et de traitement de la toxicomanie.

- Les cinq centres de traitement du SCC n'ont pas les ressources dont disposent les centres médicaux provinciaux.

[4] Le rapport est intitulé *Santé mentale, maladie mentale et toxicomanie : Aperçu des politiques et des programmes au Canada* (novembre 2004). Il se trouve à l'adresse www.parl.gc.ca.

- Les psychologues s'occupent essentiellement de l'évaluation des risques pour la prise de décisions sur la libération conditionnelle et non du traitement et de la réadaptation des délinquants.

- Il n'y a pas de formation spéciale pour les employés du SCC de première ligne sur les maladies mentales et la toxicomanie.

Le besoin d'apporter des améliorations au soutien communautaire pour les délinquants libérés est aussi considéré comme une priorité, car les services doivent être fournis non seulement tout au long de la période de détention, mais également après.

Santé mentale

Le nombre des délinquants sous responsabilité fédérale qui ont des besoins en matière de santé mentale a plus que doublé au cours des dix dernières années.

La stratégie du SCC encourage l'adoption d'un continuum de soins depuis l'admission initiale jusqu'à la mise en liberté sécuritaire des délinquants dans la collectivité. La stratégie indique que des investissements importants sont nécessaires dans quatre principaux secteurs :

- évaluation médicale complète à l'admission;

- exigences précises pour améliorer les centres de traitement actuels du SCC;

- unités de santé mentale intermédiaires dans les établissements existants pour fournir un traitement et des évaluations continues au cours de la période d'incarcération;

- santé mentale dans la collectivité pour aider les délinquants en liberté conditionnelle.

Le BEC était content du fait que l'année passée, le Comité de direction du SCC a entièrement appuyé la stratégie en quatre composantes, et que les fonds ont été obtenus pour plusieurs aspects de la composante relative à la collectivité. Malheureusement, le SCC n'a ni déterminé ni obtenu les fonds pour les trois autres principales composantes de la stratégie.

Le SCC a élaboré un plan d'action comportant des engagements positifs et des délais d'exécution raisonnables, mais nous prévoyons peu ou pas de progrès, étant donné que le SCC a admis ne pas avoir de plan de financement pour mettre en application l'étape initiale de la stratégie. Nous sommes encouragés du fait que le SCC est en train d'examiner sa structure de gouvernance en ce qui touche la prestation des soins de santé, y compris les soins de santé mentale, pour améliorer la structure de responsabilisation des administrations régionales et nationale. Jusqu'à maintenant, le SCC n'a pas investi de nouveaux fonds pour appuyer la mise en œuvre de la nouvelle structure.

Nous sommes contents des nouvelles que nous avons reçues sur les nouveaux investissements en matière de santé mentale dans la collectivité. Les délinquants souffrant de troubles mentaux recevront des services améliorés en se préparant à la libération et après. Toutefois, la consolidation de la dernière étape du système de santé mentale du SCC n'est qu'une solution partielle. Il faut qu'une évaluation des délinquants soit faite à l'admission et que les soins de santé mentale dont ces derniers ont besoin soient fournis de façon appropriée. Cette mesure améliorera la sécurité publique tout en maximisant la réinsertion sécuritaire des délinquants dans la collectivité, misant ainsi sur la composante relative à la santé mentale de la collectivité inscrite dans la stratégie du SCC.

Recommandation 1

a) **Je recommande que le SCC obtienne les fonds nécessaires à la mise en œuvre, dans les délais prescrits, de l'ensemble de la stratégie en matière de santé mentale.**

b) **Je recommande que le SCC prenne immédiatement les mesures nécessaires pour sensibiliser et former tous les employés de première ligne, afin qu'ils sachent correctement reconnaître les comportements nuisibles, liés à des troubles de santé mentale, et qu'ils apprennent à réagir en conséquence.**

Délinquantes

Dans le rapport annuel de l'an dernier, nous avons une fois de plus indiqué que le SCC n'a pas réussi à mettre en application les recommandations principales de la juge Arbour figurant dans le rapport *Commission d'enquête sur certains événements survenus à la Prison des femmes de Kingston*. Au fil des années, le SCC a indiqué à plusieurs reprises qu'il a « donné suite aux 87 recommandations et sous-recommandations du rapport [de la juge Arbour], à l'exception de quelques-unes ». Toutefois, la plupart des enquêtes, commissions et rapports ultérieurs[5] ont repris plusieurs des recommandations principales faites par la juge Arbour en 1996.

Dans un rapport spécial rendu public en 2003, la CCDP a conclu que le SCC a fait quelques progrès, mais que les pratiques discriminatoires sont présentes dans plusieurs secteurs importants. Nous notons en particulier le classement selon le niveau de sécurité, l'évaluation des risques et besoins, les programmes de base adaptés, les services de santé mentale et les politiques de réinsertion pour les délinquantes en général et, plus précisément, pour les femmes handicapées et les Autochtones.

L'ouverture de nouveaux établissements régionaux n'a pas mené aux progrès envisagés en 1996 au chapitre des droits de la personne et des politiques et pratiques correctionnelles efficaces. Le SCC continue à utiliser les outils et procédures de classement qui sont considérés comme discriminatoires pour les délinquantes ou qui tendent à les surclasser, malgré le fait que cette pratique aille à l'encontre de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* et de la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition*.

Un processus de classement approprié selon le niveau de sécurité n'est pas encore établi pour les

[5] Le Groupe de travail sur les droits de la personne, 1997; le Comité permanent de la Chambre sur la justice et les droits de la personne, 2000; le Projet de vérification de la dotation mixte, 2000; le vérificateur général, 2003; le Comité permanent des comptes publics, 2003; la Commission canadienne des droits de la personne, 2003.

femmes, bien qu'il ait initialement été considéré comme problématique en 1990 par le Groupe de travail sur les femmes purgeant une peine fédérale et en 1996 par la juge Arbour.

Le SCC n'arrive pas à répondre à l'exigence de mettre immédiatement en application des mesures

Délinquantes

Des barrières systémiques et des possibilités limitées continuent de faire obstacle à la réinsertion rapide des femmes autochtones dans leurs collectivités.

moins restrictives pour les cas d'isolement à long terme. Il n'a pas non plus appliqué l'arbitrage indépendant pour les décisions sur l'isolement préventif, en vue d'assurer la conformité à la loi et l'équité, selon les recommandations faites par la juge Arbour et dans le rapport de 2003 de la Commission canadienne des droits de la personne (CCDP) (www.chrc-ccdp.gc.ca/).

Des barrières importantes font obstacle à la réinsertion sociale sécuritaire des délinquantes, comme le manque d'accès général aux programmes conçus précisément pour répondre à leurs besoins. De plus, il n'existe pas de bons programmes sur l'emploi et l'employabilité, pas plus que de logements appropriés et de soutien pour les délinquantes après leur mise en liberté.

L'accès aux programmes dans les unités de garde en milieu fermé pose toujours problème. Un seul établissement à sécurité minimale existe et est sous-utilisé. Les barrières systémiques et les possibilités limitées continuent de faire obstacle à la réinsertion sociale rapide des femmes autochtones dans leurs collectivités, comme le montre le nombre élevé des délinquantes autochtones qui font l'objet d'une libération d'office.

Le traitement approprié et dans les délais prescrits des griefs en matière de harcèlement n'est pas encore une réalité. Les séances de formation limitées concernant les approches axées sur les femmes qui sont fournies aux employés de première ligne ont retardé davantage le progrès, malgré les divers engagements qui ont auparavant été pris à cette fin.

Finalement, la structure de gouvernance du SCC ne reflète toujours pas les recommandations de la juge Arbour selon lesquelles un « courant distinct » doit être établi dans le cas des établissements correctionnels pour femmes.

La réponse du SCC au rapport de la CCDP a été rendue publique en février 2005. Bien qu'un plan d'action détaillé, mais bureaucratique, y ait été fourni, le sens et l'intention des recommandations étaient absents. Les commentaires du BEC sur les plans d'action du SCC qui ont été formulés en mars 2005 à l'intention du sous-commissaire pour les femmes se trouvent sur le site Web du BEC (www.oci-bec.gc.ca).

En réponse aux recommandations du dernier rapport annuel, la ministre a dit avoir été informée par le commissaire que le SCC est en train de rédiger un rapport d'étapes public sur dix ans qui porte sur les services correctionnels pour femmes. Le rapport fournira une réponse détaillée à toutes les recommandations du rapport de la juge Arbour et à d'autres rapports pertinents.

Recommandation 2

Je recommande que la ministre nomme en mai 2006 un comité d'experts pour rédiger un rapport public sur les progrès réalisés qui sont traités en détail dans la réponse du SCC concernant les questions relatives aux droits de la personne et à l'équité, et ce, depuis la production du rapport de la juge Arbour de 1996 — le rapport du Comité doit être présenté à la ministre avant octobre 2006.

Délinquants autochtones

Le traitement des délinquants autochtones préoccupe énormément le BEC depuis longtemps. De fait, dans le premier rapport annuel du BEC, qui date de 1973-1974, l'enquêteur correctionnel à l'époque, Inger Hansen, a signalé des cas systémiques de discrimination contre les délinquants autochtones sous responsabilité fédérale. Au cours des dix dernières années, nos rapports annuels comportaient des recommandations précises sur les barrières systémiques et discriminatoires qui empêchent les délinquants autochtones de bénéficier de leurs droits prévus par la loi et de leurs droits constitutionnels, ce qui limite considérablement leur réinsertion rapide et sécuritaire dans la collectivité.

En dépit de quelques points positifs, nous croyons que les conditions générales des délinquants autochtones ne se sont pas sensiblement améliorées au cours des dernières années. Les Autochtones comptent pour une grande partie de la population carcérale : ils représentent 18 % de la population carcérale sous responsabilité fédérale. Par contre ils ne forment que 3 % de la population canadienne générale.

Délinquants autochtones

En dépit de quelques points positifs, nous croyons que les conditions générales des délinquants autochtones ne se sont pas améliorées de façon mesurable au cours des dernières années.

Le SCC n'a pas de contrôle sur les admissions dans les établissements, mais il a une obligation statutaire et constitutionnelle de faire ce qu'il peut pour respecter les droits, répondre aux besoins culturels uniques des délinquants autochtones et les aider de façon efficace à réintégrer la collectivité.

Le SCC possède de nombreux mécanismes pour améliorer la situation et les conditions de détention des délinquants autochtones. La Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition fournit un cadre solide et efficace pour réduire la discrimination systémique au cours de la détention dans un établissement fédéral et de la réinsertion sociale. Le SCC continue aussi de tirer parti des engagements pris à l'échelle du gouvernement et des investissements financiers remontant à plusieurs années, pour améliorer les conditions générales des Autochtones au Canada. Ces engagements et investissements ont donné lieu à certaines initiatives de programmes réussies, mais les effets bénéfiques généraux ont malheureusement été limités.

Les statistiques du SCC confirment nos opinions selon lesquelles les conditions des délinquants autochtones ne sont pas en train de s'améliorer dans un grand nombre de secteurs sur lesquels le SCC peut avoir une influence positive. Les délinquants autochtones sont libérés beaucoup plus tard que les délinquants non autochtones, et ont tendance à renoncer à leurs droits à la libération conditionnelle beaucoup plus souvent que ces derniers.

Comparativement aux détenus non autochtones, les délinquants autochtones ne profitent pas autant des formes discrétionnaires de mise en liberté sous conditions, comme les permissions de sortir, les placements à l'extérieur et les libérations conditionnelles. Comparativement aux détenus non autochtones, un nombre élevé de délinquants autochtones continuent de quitter les établissements à la date de libération d'office. Leurs conditions se sont détériorées au cours des cinq dernières années, étant donné qu'un nombre de plus en plus élevé d'Autochtones sont maintenant libérés à la date de libération d'office.

En outre, les délinquants autochtones sont plus susceptibles que les délinquants non autochtones de voir leur libération conditionnelle révoquée — le nombre élevé de révocations sans nouvelles infractions est notamment inquiétant. Les Autochtones sont sous-représentés dans les établissements à sécurité minimale et sont plus susceptibles d'être considérés comme ayant un potentiel de réinsertion sociale faible et des besoins élevés. Par contre, ils sont surreprésentés dans les placements en isolement préventif et disciplinaire.

Le SCC peut affirmer que cette évolution découle directement du changement survenu dans le profil des délinquants. Toutefois, on pourrait tout aussi bien dire que la situation est le résultat d'une prise de décisions qui ne tient pas compte de façon continue de la culture ainsi que d'un manque de concentration sur ce point à l'échelle nationale.

Le SCC a déployé des efforts et utilisé des ressources considérables pour régler les questions autochtones. Toutefois, ces efforts et ressources n'ont pas produit le changement nécessaire à l'amélioration des conditions générales des délinquants autochtones.

Après des années de changements d'orientation du SCC, les rapports du groupe de travail, les études, les stratégies nationales, les ententes de partenariat et les plans d'action, les efforts et les ressources ne sont toujours pas ciblés, ils demeurent plutôt fragmentés et inefficaces. Le SCC n'a pas réussi à mettre en place un effectif représentatif à tous les niveaux de l'organisation et a fourni des possibilités de carrière limitées à ses employés autochtones. Ces lacunes ont ralenti le recrutement et le maintien en poste des employés autochtones.

Le SCC a récemment mis à jour le Plan stratégique concernant les services correctionnels pour Autochtones (de 2005-2006 à 2009-2010), qui vise à améliorer le rendement du SCC au chapitre de la gestion des questions autochtones. La dernière version de ce document stratégique est de qualité supérieure et mieux ciblée que les précédentes. Toutefois, l'organisation n'a pas réussi à nommer un sous-commissaire responsable des questions autochtones pour veiller à la mise en application de ce plan stratégique. Aussi, nous ne croyons pas que ce plan réussira à améliorer la question du respect des droits de la personne pas plus que celle de la réinsertion sociale rapide et sécuritaire des délinquants autochtones.

Le plan pourrait améliorer les choses, ce qui est nécessaire si un changement considérable est apporté à la structure de gouvernance et à l'orientation du SCC et si une importance est accordée à l'examen indépendant des politiques et à l'évaluation des outils actuariels. En outre, il s'agit d'un secteur où nous croyons qu'un leadership et une responsabilisation organisationnels solides qui répondent à l'orientation générale du gouvernement sur les politiques judiciaires autochtones sont nécessaires pour faire avancer ce programme exigeant.

Recommandation 3

a) **Je recommande que le SCC modifie sa structure de gouvernance et nomme immédiatement un sous-commissaire pour les délinquants autochtones ayant le pouvoir de mettre en œuvre le Plan stratégique concernant les services correctionnels pour Autochtones.**

b) **Je recommande que le SCC établisse des rapports trimestriels sur la mise en œuvre du Plan stratégique concernant les services correctionnels pour Autochtones, et qu'il les rende publics au même titre que les rapports trimestriels sur le rendement qui portent sur les questions autochtones qu'il est en train de rédiger.**

Griefs des détenus, allégations de harcèlement et inconduite des employés

La *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition* exige que le SCC établisse une « procédure de règlement juste et expéditif des griefs des délinquants ». La Loi ajoute que les délinquants doivent « sans crainte de représailles, avoir libre accès à la procédure de règlement des griefs ».

Avec une expérience de plus de trois décennies dans la création d'un système efficace, il serait raisonnable de s'attendre à ce que le SCC ait déjà répondu à ces exigences obligatoires. On pourrait également s'attendre à ce que le SCC s'appuie grandement sur les statistiques sur les griefs et autres initiatives, comme les programmes de règlement extrajudiciaire des différends, afin de traiter raisonnablement et équitablement les plaintes déposées par les délinquants à l'échelle de l'organisation.

Malheureusement, au fil des années le rendement du SCC a été lamentable dans ces domaines. La politique du SCC en matière de règlement des griefs est exagérément bureaucratique, ce qui a entraîné des retards inacceptables dans le traitement des griefs déposés par les détenus. Le système a été inefficace pour ce qui est du traitement des cas en souffrance, et la haute direction n'accorde pas l'attention nécessaire au processus de règlement des griefs. Par conséquent, le processus est inefficace en ce qui a trait au « règlement juste et expéditif des griefs des délinquants », plus particulièrement à l'échelle nationale. La situation continue d'avoir des répercussions sur les activités du BEC, étant donné qu'un nombre de plus en plus élevé de délinquants s'adressent maintenant au BEC pour régler leurs problèmes.

Processus de règlement des griefs des détenus

Le processus est inefficace en ce qui concerne le « règlement juste et expéditif des griefs des délinquants », plus particulièrement à l'échelle nationale.

La collecte de données sur les griefs s'est améliorée au cours des dernières années, mais peu d'éléments de preuve montrent que la haute direction utilise les données pour mettre en œuvre des stratégies visant à prévenir les griefs futurs ou à régler systématiquement les secteurs à problèmes. D'après nous, c'est l'une des meilleures solutions à long terme pour s'assurer que les politiques et procédures relatives aux griefs sont appliquées de façon uniforme. Nous savons également que plusieurs secteurs de politiques du SCC à l'échelle nationale ne sont pas conscients de la nature des plaintes et griefs qui sont réglés dans les établissements ou à l'échelle régionale.

Il semble que le SCC est en train de mettre à l'essai des initiatives prometteuses de règlement extrajudiciaire des différends, comme la nomination de médiateurs dans les établissements ou le recours accru aux examens externes pour les griefs déposés par les délinquants. Ces initiatives peuvent alléger la charge de travail des responsables du règlement des griefs, tout en réduisant les tensions et réglant de façon raisonnable les différends dans les pénitenciers. Toutefois, la haute direction ne semble pas prendre part à ces initiatives. Le manque de vision à long terme du SCC dans ce domaine est vraiment regrettable.

Il y a deux ans, le SCC a établi une nouvelle procédure pour traiter de façon raisonnable les griefs en matière de harcèlement, et ce, sept ans après que la juge Arbour a recommandé l'élaboration et la mise en œuvre immédiate d'une politique judicieuse. Les questions liées aux griefs en matière de harcèlement ont été soulevées à plusieurs reprises comme étant une priorité essentielle dans nos rapports annuels précédents ainsi que dans le plus récent rapport de la CCDP rendu public en 2003.

Plus de deux ans après la mise en œuvre de la nouvelle procédure, le SCC a établi en mars 2005 un rapport sur l'évaluation des systèmes de contrôle des griefs en matière de harcèlement déposés par les délinquants. Dans le rapport, il est admis franchement qu'il y a toujours beaucoup de lacunes en ce qui concerne la conformité aux politiques et procédures. Le manque de compréhension de ce qui constitue un acte de harcèlement est un point clé; il en résulte que le processus de gestion des griefs en matière de harcèlement n'est pas respecté. Le rapport fait plusieurs recommandations positives, mais un plan d'action raisonnable et exhaustif n'a pas encore été élaboré et approuvé par la haute direction du SCC. Le rapport indique aussi que le SCC n'a pas de statistiques exactes sur le nombre total de plaintes, sur les résultats et sur le taux de griefs réglés.

Même s'il semble que le SCC a finalement établi une politique raisonnable en matière de harcèlement, nous sommes très inquiets du fait que très peu de progrès soient réalisés pour assurer le respect des dispositions de la politique dans un domaine prioritaire, compte tenu des recommandations de la juge Arbour qui remontent à une dizaine d'années environ.

Recommandation 4

a) **Je recommande que le SCC prenne immédiatement les mesures nécessaires pour réorganiser ses activités et politiques liées au traitement des griefs des détenus, en vue d'un règlement juste et expéditif des griefs et plaintes des délinquants. L'examen doit inclure un valet sur les griefs en matière de harcèlement et l'inconduite des employés.**

b) **Je recommande qu'un consultant externe soit embauché pour aider le SCC dans l'examen de ses activités et politiques en vue d'un règlement juste et expéditif des griefs des délinquants, et pour trouver des moyens de mieux utiliser les stratégies fondées sur les preuves en vue d'assurer une uniformité dans le traitement des problèmes des délinquants.**

Préparation de cas et accès aux programmes

Dans son rapport annuel de 1988-1989, le BEC a soulevé pour la première fois la question du retard dans la préparation de cas et l'accès aux programmes. À l'époque, l'accent a été mis sur l'incapacité accrue du SCC de monter les dossiers des délinquants de façon exhaustive et dans les délais prescrits, afin que soit prise en considération la mise en liberté conditionnelle. D'après notre examen des griefs reçus à l'époque, il était évident que beaucoup de retards étaient liés directement à l'incapacité du SCC d'effectuer les évaluations nécessaires et d'établir les programmes de traitement avant la date fixée pour l'audience de libération conditionnelle. Dix-sept ans plus tard, ces questions ne sont pas encore réglées de façon appropriée.

La prestation dans les délais prescrits des programmes pour les détenus continue à poser problème. Un nombre élevé de délinquants attendent leur tour pour participer aux programmes dans les unités à sécurité moyenne et maximale, alors que dans les unités à sécurité minimale, c'est le contraire. L'an passé, les établissements à sécurité minimale ont fonctionné en moyenne à 35 % de moins que leur capacité. Les retards dans la préparation de cas en vue d'une libération conditionnelle restent extrêmement élevés. Le nombre de programmes de placement à l'extérieur et de permissions de sortir sans escorte, particulièrement dans les unités à sécurité moyenne, continue de baisser. Il importe de noter que, là encore, les délinquants autochtones sont particulièrement lésés par ces pratiques.

D'après les recommandations antérieures du BEC, un examen des secteurs suivants doit être effectué avant de régler cette question :

- La capacité actuelle des programmes, le volume des listes d'attente et la mise en application des mesures nécessaires pour combler les lacunes;
- Les raisons précises du nombre élevé des renonciations, reports et ajournements des audiences de la Commission nationale des libérations conditionnelles;
- Les raisons de la forte baisse du nombre de permissions de sortir sans escorte et de placements à l'extérieur;

- Les facteurs ayant une incidence sur la situation défavorable permanente des délinquants autochtones en ce qui concerne la libération conditionnelle au moment opportun.

Pour essayer d'aborder quelques-unes de nos recommandations, un groupe de travail conjoint, créé en décembre 2004 par le SCC, la CNLC et le BEC, a produit un document intitulé *Rapport sur les facteurs causant des retards dans le traitement des demandes présentées à la Commission nationale des libérations conditionnelles*. Le rapport sur l'examen conjoint a fourni des recommandations concrètes pour faciliter le traitement des demandes par la CNLC. Le rapport a également recommandé de s'assurer que les délinquants qui se présentent devant la CNLC ont reçu l'aide nécessaire et suivi les programmes requis pour permettre une réinsertion sociale sécuritaire. Les questions soulevées dans le rapport continuent de préoccuper considérablement tous les organismes intéressés.

Recommandation 5

Je recommande que le SCC élabore immédiatement un plan d'action adapté pour mettre en application les recommandations contenues dans le Rapport sur les facteurs causant des retards dans le traitement des demandes présentées à la CNLC qui a été établi par le Service correctionnel du Canada, la Commission nationale des libérations conditionnelles et le Bureau de l'enquêteur correctionnel. Ce plan d'action, qui sera établi en collaboration avec la CNLC et le BEC, doit comprendre une composante utile de vérification et d'évaluation.

Gestion de la population carcérale

Après des années de demande de réformes fondamentales, le SCC continue à placer les délinquants en isolement préventif et dans d'autres environnements restrictifs comme outil principal pour régler les différends et réduire les tensions dans les pénitenciers. Au cours du dernier exercice, il y a eu 7 200 placements en isolement préventif. En moyenne, environ 800 délinquants chaque jour étaient en isolement. Ce nombre est très élevé si on considère qu'il y a quelques années, le SCC a établi plusieurs autres environnements restrictifs, comme les unités de transition, pour aider à réduire le nombre de placements en isolement. Dans ces cas, les délinquants ont un accès limité aux programmes et services et une capacité limitée de fréquenter d'autres détenus.

Isolement

Après des années de demande de réformes fondamentales, le SCC continue à placer les délinquants en isolement préventif et dans d'autres environnements encore plus restrictifs, comme outil principal pour régler les différends et réduire les tensions dans les pénitenciers.

Au cours des dernières années, le BEC a vu « s'élargir le filet » des environnements correctionnels restrictifs. On a toujours recours à l'isolement préventif à long terme; l'année passée, plus de 40 % des délinquants placés en isolement ont passé plus de 60 jours en isolement préventif. En même temps, le nombre de placements dans d'autres environnements restrictifs a considérablement augmenté dans le SCC, sans que des garanties procédurales et un accès adéquat aux programmes et services soient fournis. Par exemple, le SCC a ouvert plusieurs unités de transition permettant une certaine interaction entre les délinquants et un accès limité aux programmes. Malheureusement, le SCC ne fait pas de statistiques sur le nombre de délinquants logés dans ces « unités de transition » ou sur la période moyenne de séjour.

Dans son rapport de 1996, la juge Arbour conclut : « La gestion de l'isolement préventif qu'il m'a été donné d'observer est en contradiction avec l'esprit de la Charte qui imprègne d'autres secteurs de l'administration de la justice pénale. » Puis, elle ajoute : « Je ne vois aucune autre solution au recours abusif à l'isolement de longue durée sauf celle de recommander qu'il soit placé sous le contrôle et la surveillance des tribunaux. En l'absence de bonne volonté de soumettre l'isolement à une surveillance judiciaire, je recommanderais que les décisions relatives au placement en isolement au niveau d'un établissement soient sous réserve de la confirmation d'un arbitre indépendant dans les cinq jours. » En réponse à ces conclusions et recommandations, le SCC a formé un groupe de travail pour vérifier si la situation dans les pénitenciers pour hommes était similaire à celle qui a été observée par la juge Arbour à les prisons des femmes.

Le Groupe de travail sur l'isolement préventif a conclu dans son rapport définitif en mars 1997 qu'il y avait « [...] suffisamment de preuves d'une attitude désinvolte des employés et des gestionnaires du SCC quant au respect des exigences de la loi pour justifier l'affirmation de Mme la juge Arbour que le SCC a une culture dont la *primauté du droit* est absente ». Le groupe de travail recommande que des améliorations considérables soient apportées au processus d'isolement préventif et que des modèles d'arbitrage indépendant soient mis à l'essai, comme l'a proposé la juge Arbour.

Le groupe de travail a également recommandé l'utilisation « d'unités de transition » comme mesures temporaires avant le passage des délinquants placés en isolement à la population carcérale. Malheureusement, plusieurs délinquants purgent actuellement une grande partie de leur peine dans les « unités de transition » sans bénéficier d'une stratégie de réinsertion sociale proactive et d'examens officiels réguliers, comme c'est le cas pour les délinquants placés en isolement préventif. Contrairement à leur objectif initial, les « unités de transition » sont en train de se transformer en milieu de vie permanent pour un grand nombre de délinquants.

Le SCC n'a jamais étudié le modèle d'arbitrage indépendant qui a été recommandée dans le rapport de la juge Arbour; il a plutôt mis à l'essai et évalué un autre modèle. Lors de l'examen du nouveau modèle, le SCC a plutôt examiné les avantages de faire participer un membre externe aux comités d'examen des cas d'isolement. L'examen comportait des lacunes, étant donné que peu de cas ont été examinés et que la durée du projet pilote n'était pas suffisante pour permettre l'évaluation appropriée des avantages de faire participer des membres externes aux comités d'examen. Malgré tout, l'examen a permis de conclure que l'équité en matière de procédures a été améliorée. D'après nous, le fait d'avoir obtenu le même résultat n'est pas pertinent — l'équité est un principe clé du droit administratif et l'omission d'utiliser le bon processus devrait faire l'objet d'un examen juridique.

Finalement, le SCC a rejeté l'arbitrage indépendant et continue jusqu'à maintenant de soutenir qu'un processus amélioré d'examen des cas d'isolement effectué à l'interne peut assurer l'équité et la primauté du droit. Les changements proposés récemment par le SCC, comme les examens à effectuer par les comités d'examen régionaux dans 120 jours plutôt que 60 jours, n'ont pas réussi à faire la preuve d'un engagement profond à l'égard de l'équité ni de la mise en application rapide de solutions moins restrictives. Depuis la publication du rapport de la juge Arbour de 1996, des questions similaires relativement à l'équité et à la non-conformité dont fait état le rapport de la juge ont été soulevées dans plusieurs autres rapports internes et externes[6]. Des recommandations similaires ont été faites sur l'arbitrage indépendant pour les cas d'isolement.

En 2004, le ministère de la Sécurité publique et de la Protection civile a procédé à sa propre évaluation et trouvé que les tentatives répétées du SCC d'assurer la primauté du droit et la prise de décisions équitable en apportant des améliorations opérationnelles aux processus d'isolement préventif n'ont pas donné lieu à des résultats suffisants, durables ou désirés. Le Ministère a recommandé au Comité de direction du SCC de mettre à l'essai des modèles d'arbitrage indépendant, toutefois, la recommandation a encore une fois été rejetée.

Le groupe de travail sur l'examen de l'isolement préventif a fourni un ensemble de recommandations clés qui n'avaient jamais été traitées par le SCC. Les recommandations de 1997 sont encore plus pertinentes, maintenant que le SCC commence à gérer la population carcérale de façon plus restrictive. Le groupe de travail a observé que la Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition fait mention de deux types d'incarcérés seulement : ceux qui font partie de la population carcérale générale et ceux qui sont placés en isolement préventif. La *Loi* prévoit précisément les droits et privilèges des deux populations et décrit en détail les dispositions sur l'équité en matière de procédures pour le placement en isolement préventif, notamment les avis, les examens, les audiences et les visites ordinaires par les responsables des établissements ainsi que les soins de santé.

Au fil des ans, le SCC a recensé plusieurs différentes sous-populations de délinquants qui se situent entre ces deux populations. Malheureusement, la loi ne fait pas état des droits et privilèges de ces délinquants ni de l'équité en matière de procédures qui est nécessaire pour chaque sous-population.

Le Groupe de travail a recommandé que cette lacune législative soit comblée pour fournir un cadre statutaire, afin que le SCC détermine et gère les sous-populations selon le processus approprié. Il a été également recommandé que, jusqu'à l'adoption de cette disposition, l'on ait recours au processus d'examen des cas d'isolement préventif dans le cadre de la *Loi* pour tout délinquant qui n'est pas considéré comme faisant partie de la population carcérale générale. Cela permettrait aux détenus qui sont placés en isolement non sollicité de demander qu'une décision soit prise pour les questions suivantes :

- Les raisons de leur séparation involontaire de la population carcérale générale, notamment l'isolement;

[6] Entre autres figurent le Groupe de travail sur les droits de la personne du SCC présidé par Maxwell Yalden en 1997; le Comité permanent de la Chambre sur la justice et les droits de la personne en 2000; le projet de vérification de la dotation mixte en 2000; *Justice Behind the Wall*, par Michael Jackson en 2002; et la Commission canadienne des droits de la personne en 2003.

- Les mesures qui doivent être prises pour permettre leur retour dans un environnement moins restrictif le plus tôt possible;

- Les droits, privilèges et conditions de détention qui doivent leur être accordés.

Le SCC n'a pas donné suite aux recommandations importantes du groupe de travail. Il n'a toujours pas de politique nationale claire sur les droits et privilèges des délinquants incarcérés selon différentes mesures restrictives, ni sur l'équité en matière de procédures qui est nécessaire pour chacune des sous-populations de délinquants.

Recommandation 6

a) Je recommande que le SCC adopte immédiatement le modèle d'arbitrage indépendant pour l'isolement préventif, qui est proposé par le ministère de la Sécurité publique et de la Protection civile du Canada.

b) Je recommande aussi que le SCC effectue un examen exhaustif des droits et privilèges, de l'accès aux programmes, du niveau d'association et des garanties procédurales en ce qui a trait à toutes les sous-populations qui ne sont pas considérées comme faisant partie de la population carcérale générale ou du groupe des délinquants placés en isolement préventif. L'examen doit être effectué avant le 31 mars 2006, et des recommandations précises doivent être faites pour assurer le respect des exigences relatives aux procédures équitables et à l'équité, de même que la mise en application de solutions moins restrictives.

Classement des délinquants selon le niveau de sécurité

Classement des délinquants selon le niveau de sécurité

La prise de décisions éclairées sur le classement des délinquants selon le niveau de sécurité est essentielle à la sécurité publique et à la réinsertion sociale sécuritaire des délinquants. Ces décisions sont à la base de la responsabilité du SCC à l'égard du public. L'attribution d'un niveau de sécurité trop faible peut mettre en péril la sécurité publique. D'autre part, un niveau de sécurité trop élevé retarde la réinsertion sociale sécuritaire des délinquants, viole les dispositions législatives selon lesquelles la population carcérale doit être gérée par les « mesures les moins restrictives possible tout en assurant la protection du public », et fait que les ressources sont affectées sans raison valable à des fins autres que pour les programmes et services de réadaptation, qui sont plus efficaces en matière de réadaptation.

Depuis des années, le BEC et d'autres organismes s'inquiètent de plus en plus du fait que les délinquants sont surclassés, et du fait que les outils d'évaluation actuarielle des risques soient utilisés de façon discriminatoire. Les outils d'évaluation actuarielle des risques sont des échelles psychologiques

qui mesurent les risques, notamment en matière de récidive, d'adaptation au milieu carcéral et d'évasion.

En mai 2003, le Bureau du vérificateur général du Canada a soulevé des questions concernant l'échelle d'évaluation initiale du niveau de sécurité pour les délinquantes, notamment sa validité et sa fiabilité, après que la juge Arbour a exprimé ses inquiétudes en 1996. Selon les conclusions du rapport de décembre 2003 de la CCDP, les outils utilisés par le SCC pour l'évaluation des risques et des besoins à l'admission, le classement initial selon le niveau de sécurité et les examens du classement sont « des instruments qui manquent de souplesse et qui mènent généralement à une différence de traitement injustifiable ». Et l'on ajoute : « À défaut d'effectuer des essais appropriés et d'apporter des modifications, on ne devrait pas utiliser ces instruments dans le cas des femmes ou des délinquants autochtones ».

En juillet 2004, le professeur Cheryl Webster, de l'Université d'Ottawa, et le professeur Tony Doob, de l'Université de Toronto, ont publié un article dans la *Revue canadienne de criminologie et de justice pénale*, dans lequel sont examinées les données utilisées par le SCC pour valider l'échelle de classement initial selon le niveau de sécurité. Après un examen approfondi, les professeurs ont conclu que l'échelle est très lacunaire en ce qui concerne sa validité de prédiction et l'équité de ses résultats, pour les délinquantes en général et les délinquantes autochtones en particulier. Ils ont ajouté qu'il y a un grand nombre de délinquantes pour lesquelles des mesures de détention plus restrictives sont appliquées sans aucune justification empirique.

En décembre 2004, la Division de la recherche correctionnelle du ministère de la Sécurité publique et de la Protection civile a effectué un examen des données du SCC. Le rapport interne a confirmé les constatations de Webster et de Doob. Les auteurs ont indiqué que même s'il existe des éléments probants sur l'application de l'échelle de classement pour les hommes, ces derniers ne sont pas très convaincants. En ce qui concerne les femmes, les éléments probants sont beaucoup moins convaincants et peuvent comporter une discrimination systémique. Ils croient que les recherches continues sur l'échelle de classement pour les femmes n'apporteront probablement que des améliorations mineures qui peuvent ne pas être suffisantes pour justifier son utilisation pour une tâche aussi importante que le placement selon le niveau de sécurité.

Le SCC a élaboré un plan d'action en réponse aux constatations sur la nature discriminatoire de ses outils actuariels et leur validité contestable. Malheureusement, le plan d'action répond seulement partiellement aux nombreuses questions soulevées. Le SCC ne s'est pas appuyé sur une perspective axée sur les femmes ni sur un cadre théorique pour retravailler ses outils existants, et il n'a pas tenu compte non plus de l'opinion des experts éminents, spécialisés dans les analyses axées sur les femmes.

La CCDP a recommandé que le SCC établisse avant décembre 2004 une nouvelle échelle de classement selon le niveau de sécurité, mais le SCC ne prévoit pas que le nouvel outil sera mis en œuvre avant 2009-2010. Ce délai implique que cette importante recommandation sera appliquée par le SCC six ans après que la CCDP a conclu que les délinquantes et les Autochtones faisaient l'objet de discrimination systémique. Ce n'est assurément pas une réponse rapide à une question d'une telle importance.

Recommandation 7

Je recommande que le SCC, avec l'aide d'experts externes spécialisés dans les approches axées sur les femmes et les Autochtones, mette en œuvre une stratégie à court, à moyen et à long terme, pour que cesse la discrimination systémique observée contre les délinquantes et les Autochtones en ce qui a trait au classement selon le niveau de sécurité et à la libération conditionnelle.

Classement des délinquants purgeant une peine d'emprisonnement à perpétuité

En réponse aux pressions du public, le 23 février 2001, le SCC a produit le Bulletin politique n° 107, selon lequel les délinquants sous responsabilité fédérale condamnés à l'emprisonnement à perpétuité comme peine minimale pour meurtre au premier ou au deuxième degré doivent être classés au niveau de sécurité maximale pendant au moins les deux premières années de leur incarcération en établissement fédéral.

Les répercussions négatives de la politique ont été immédiates. Dans son propre rapport, Le Rapport de recherche R-160, le SCC admet ce qui suit : « Avant qu'on ne modifie la politique, environ les quatre cinquièmes des délinquants condamnés à l'emprisonnement à perpétuité comme peine minimale pour un meurtre étaient initialement classés au niveau de sécurité moyenne. » Le rapport indique que la nouvelle politique a eu l'effet suivant : « À quelques exceptions près, l'ensemble des délinquants condamnés à l'emprisonnement à perpétuité comme peine minimale pour un meurtre au premier ou au deuxième degré et admis dans un établissement fédéral sont classés au niveau de sécurité maximale au moins pour les deux premières années de leur incarcération. » Le surclassement soudain, inutile, nuisible, coûteux et illégal des délinquants a eu également des répercussions négatives considérables sur les délinquants autochtones.

Dans notre rapport annuel de 2001-2002, nous avons indiqué que la politique du SCC était contraire à l'esprit de la loi, qu'elle était irraisonnable et discriminatoire pour les groupes de délinquants comme les femmes, les aînés et les jeunes. Nous avons recommandé que la politique soit immédiatement annulée.

Dans notre rapport annuel de 2002-2003, nous avons indiqué de nouveau que la politique était contraire à l'esprit de la loi et qu'elle était nuisible. En évaluant les délinquants purgeant une peine à perpétuité au moyen de l'Échelle de classement selon le niveau sécurité, la politique leur applique arbitrairement une valeur élevée en vue d'un classement au niveau de sécurité maximale. Nous avons aussi indiqué que la politique ne répond toujours pas à l'esprit de la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition*, qui exige que le niveau de sécurité soit attribué à chaque délinquant selon un large éventail de critères.

Dans notre dernier rapport, soit celui de 2003-2004, nous avons une fois de plus indiqué que la politique ne respectait pas l'esprit de la loi et qu'elle aggravait les problèmes de surpeuplement et les conflits dans les pénitenciers. Il y a eu beaucoup de cas où des détenus qui ne devaient pas être placés dans des établissements à sécurité maximale se sont vu refuser l'accès à un établissement à sécurité réduite ou ont dû attendre trop longtemps avant que la question de leur transfèrement ne soit étudié de nouveau. Dans notre dernier rapport, nous avons une fois de plus conclu que la politique est toujours contraire à l'esprit de la loi. Elle continue à créer des problèmes de gestion de la population carcérale qui découlent du placement non approprié de certains détenus dans des établissements à sécurité plus élevée que le niveau requis.

Dans son rapport spécial de 2003, la CCDP a conclu que « l'ajout d'un élément punitif à l'exécution de la peine n'est pas lié logiquement au but légitime de l'évaluation des risques. De fait, cela est contraire à l'esprit de la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition* et de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*. » La Commission a recommandé que le SCC annule immédiatement sa politique (deux premières années de détention dans un établissement à sécurité maximale). Plusieurs intervenants, notamment l'Association canadienne des sociétés Elizabeth Fry, la Société Saint-Léonard du Canada, l'Association du Barreau canadien et le Conseil des Églises pour la justice et la criminologie ont exprimé leur mécontentement à l'égard de cette politique.

Recommandation 8

Pour une quatrième année consécutive, je recommande que le SCC annule immédiatement sa politique contraire à l'esprit de la loi qui exige que les délinquants sous responsabilité fédérale condamnés à perpétuité comme peine minimale pour meurtre au premier degré ou au deuxième degré soit placés dans un établissement à sécurité maximale pendant les deux premières années de leur incarcération. Faute d'une réponse positive du SCC, je fais appel au leadership de la ministre pour que cette politique soit annulée le plus vite possible.

Réponse de la ministre au rapport annuel de 2003-2004 de l'enquêteur correctionnel

L'année passée, mon rapport annuel comptait quatre recommandations destinées à la ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile. Les quatre recommandations suivantes représentent les questions préoccupantes de longue date ayant eu des répercussions considérables sur la population carcérale :

1. Je recommande que la ministre nomme un sous-commissaire pour les Autochtones qui soit chargé précisément des programmes pour Autochtones et d'assurer la liaison avec les collectivités autochtones, comme étant un membre votant de tous les comités existants de la haute direction, pour qu'il y ait une perspective et une présence autochtones durant la prise de décisions. Je recommande aussi que la ministre effectue une évaluation externe des politiques, procédures et outils d'évaluation du SCC, pour que les barrières discriminatoires existantes qui font obstacle à la réinsertion sociale en temps opportun des délinquants autochtones soient déterminées et abolies. L'examen doit être effectué indépendamment du SCC, avec le plein appui et la pleine participation des organismes autochtones, et un rapport doit être établi avant le 31 mars 2005;

2. Je recommande que la ministre ordonne d'établir rapidement un « plan de réponse final » sur les recommandations formulées par la juge Arbour, suivi d'un processus de consultation avec tous les intervenants concernés;

3. si le SCC n'annule pas sa politique sur le classement selon le niveau de sécurité des délinquants qui purgent une peine d'emprisonnement à perpétuité, je recommande que la ministre effectue immédiatement un examen de la légalité de la politique et des répercussions qu'elle a eu sur les délinquants au cours des trois dernières années;

4. si le SCC n'arrive pas à mettre en œuvre avant le 31 mars 2005 un programme d'échange d'aiguilles sécuritaire fondé sur des consultations sérieuses auprès des experts en médecine et en sécurité, des délinquants, des employés du SCC et des organismes communautaires concernés, je recommande que la ministre ordonne la mise en œuvre d'un tel programme.

J'étais heureux de voir que la ministre a répondu de façon favorable et constructive aux recommandations indiquées ci-dessus. La réponse de la ministre se trouve à l'annexe B.

Pour ce qui est des services correctionnels pour Autochtones, la ministre a demandé au commissaire d'étudier davantage la possibilité de nommer un sous-commissaire pour les délinquants autochtones. Nous croyons fermement que le changement de la structure de gouvernance est nécessaire pour faire avancer les programmes des Autochtones; c'est pour cette raison que nous avons encore une fois recommandé dans le rapport annuel de cette année la nomination d'un sous-commissaire pour les délinquants autochtones.

Le SCC effectuera aussi un examen des politiques, procédures et outils d'évaluation visant les Autochtones, pour s'assurer qu'ils sont adaptés à la culture et qu'ils ne font pas obstacle à la réinsertion sociale, sécuritaire et au moment opportun des délinquants autochtones. Bien qu'il s'agisse d'un examen interne, c'est une première étape dans la détermination des barrières discriminatoires qui font obstacle à un processus de libération conditionnelle efficace.

Quant au plan de réponse définitif au rapport de 1996 intitulé *Commission d'enquête sur certains événements survenus à la Prison des femmes*, nous sommes encouragés du fait que la commissaire a entrepris de présenter une réponse publique détaillée à toutes les recommandations faites par la juge Arbour; comme il est indiqué plus haut dans le présent rapport. Les services correctionnels pour femmes ont fait l'objet de plusieurs rapports et recommandations au cours des dix dernières années. Un bilan public intégral et détaillé des mesures qui ont été prises en réponse aux rapports aurait dû être fournie depuis longtemps.

Le SCC a proposé que de nombreuses modifications soient apportées à la politique selon laquelle les délinquants condamnés à l'emprisonnement à perpétuité doivent purger les deux premières années de leur peine dans des établissements à sécurité maximale. D'après nous, cette façon de faire est illégale. Nous comptons toujours sur la ministre pour qu'elle annule la politique le plus vite possible.

Enfin, la ministre s'est dite prête à examiner la mise en application d'un programme d'échange d'aiguilles dans les pénitenciers canadiens. Un tel programme a l'appui du milieu de la santé publique. Le rôle de chef de file joué par l'Agence de santé publique du Canada pour faire avancer les programmes d'échange d'aiguilles sécuritaires est une étape positive qui permet d'aller de l'avant. Nous sommes encouragés également par la volonté du SCC d'apprendre des autres administrations où de telles initiatives ont été mises en œuvre avec succès.

Conclusion

Le rapport de cette année est très différent des rapports annuels précédents présentés par le BEC. Il était important pour moi de mettre l'accent sur les trois éléments fondamentaux qui régissent les activités du BEC et du SCC : engagement profond à l'égard des droits de la personne, de la responsabilisation et de la réinsertion sociale sécuritaire. Le BEC joue un rôle critique en faisant des recommandations pour aider le SCC à apporter des améliorations dans tous les domaines importants, et nous croyons fermement que les avantages de l'application de nos recommandations contribuera en fin de compte à l'amélioration de la sécurité de la population canadienne.

Recommandations prioritaires

Nous considérons que l'application des recommandations prioritaires contribuerait de beaucoup au rendement général du SCC pour l'atteinte de nos objectifs communs.

Les personnes qui ont eu connaissance de nos rapports annuels antérieurs remarqueront que nous avons limité le nombre de recommandations à huit. Nous considérons que l'application des recommandations prioritaires contribuerait de beaucoup au rendement général du SCC pour l'atteinte de nos objectifs communs.

Nous sommes encouragés par les progrès que le SCC a réalisé dans quelques domaines posant problème. Nous tenons à continuer d'entretenir des relations de travail professionnelles et un dialogue ouvert avec nos collègues du SCC. Nous croyons que cela donnera lieu à des progrès dans le traitement des questions qui préoccupent les délinquants.

Au cours de l'année prochaine, le BEC augmentera considérablement la participation des citoyens et les activités de communication des renseignements. Le gouvernement du Canada et ses établissements de justice pénale continuent à faire face à une pression accrue du public qui demande des mesures plus sévères, des peines plus longues et des conditions de détention plus strictes. La publicité tapageuse qui relate des incidents impliquant des actes de violence isolés et horribles contribue à véhiculer des images fausses, et incite le système à adopter des mesures inopérantes. Les peines d'emprisonnement plus longues et plus sévères et les conditions plus strictes sont encouragées comme étant des solutions magiques pour la prévention ou la répression du comportement criminel et la réduction des risques de récidive. Contrairement à ces perceptions, il est bien établi que les initiatives sociales et de réadaptation sont beaucoup plus efficaces, et moins coûteuses, pour l'atteinte des objectifs de prévention du crime et de réintégration des délinquants dans la collectivité.

Nous aimerions exprimer notre appui au nouveau *Protocole facultatif se rapportant à la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants* des Nations Unies. Nous encourageons le gouvernement du Canada à prendre une fois de plus l'initiative à l'échelle internationale en signant et en ratifiant cet instrument important en matière de droits de la personne. En procédant rapidement à la ratification du protocole, le Canada élargirait sa tradition historique de promotion et de défense des droits de la personne et des valeurs démocratiques à l'échelle nationale et internationale.

Enfin, je saisis l'occasion pour remercier mes collègues de leur dévouement et leur professionnalisme dans la gestion de ce qui, par moments, s'avère une charge de travail étouffante. Leur engagement à faire preuve d'équité dans le traitement des problèmes des délinquants est la pierre angulaire du processus qui fournit un recours accessible et indépendant pour les détenus. Leur participation nous est précieuse à tous.

Annexe A : Statistiques

TABLEAU A : CONTACTS [1] PAR CATÉGORIE

CATÉGORIE	TYPE DE CAS		
	R/I [2]	ENQ [3]	TOTAL
Isolement préventif			
Conditions	15	81	96
Placement/Examen	88	284	372
Total	**103**	**365**	**468**
Préparation de cas			
Libération conditionnelle	56	131	187
Postsuspension	25	18	43
Permission de sortir	11	27	38
Transfèrement	33	47	80
Total	**125**	**223**	**348**
Effets gardés en cellule	198	369	567
Placement en cellule	36	57	93
Réclamations contre la Couronne			
Décisions	12	19	31
Traitement	16	24	40
Total	**28**	**43**	**71**
Programmes communautaires/surveillance dans la collectivité	2	6	8
Conditions de détention	110	220	330
Correspondance	30	52	82
Décès ou blessures graves	8	5	13
Décisions (en général) – Mise en application	12	24	36
Régime			
Raisons de santé	9	25	34
Motifs religieux	11	21	32
Total	**20**	**46**	**66**
Discipline			
Procédures d'audience disciplinaire pour infraction grave	10	15	25
Décisions de tribunal disciplinaire pour infraction mineure	6	7	13
Procédures d'audience disciplinaire pour infraction mineure	14	21	35
Total	**30**	**43**	**73**
Discrimination	4	12	16
Emploi	37	67	104
Renseignements au dossier			
Accès – Divulgation	66	87	153
Correction	123	75	198
Total	**189**	**162**	**351**

TABLEAU A *(suite)*
CONTACTS [1] PAR CATÉGORIE

CATÉGORIE	TYPE DE CAS		
	R/I [2]	ENQ [3]	TOTAL
Questions financières			
Accès	37	80	117
Rémunération	61	83	144
Total	**98**	**163**	**261**
Services alimentaires	24	56	80
Procédure de règlement des griefs	113	265	378
Santé et sécurité – Milieu de travail	5	13	18
Détecteur ionique	3	5	8
Soins de santé			
Accès	87	498	585
Décisions	86	220	306
Total	**173**	**718**	**891**
Santé mentale			
Accès	7	32	39
Programmes	0	5	5
Total	**7**	**37**	**44**
Méthadone	17	61	78
Langues officielles	9	11	20
Opérations/Décisions du BEC	50	20	70
Placement pénitentiaire	41	48	49
Programmes			
Accès	55	150	205
Qualité/Contenu	7	8	15
Total	**62**	**158**	**220**
Procédures de mise en liberté	30	55	85
Demande de renseignements	72	—	72
Sécurité des délinquants	70	145	215
Fouilles et saisies	35	41	76
Classement selon le niveau de sécurité	69	114	183
Administration de la peine – Calcul	21	37	58
Réceptivité du personnel	183	246	429
Téléphone	63	148	211
Décision – Permission de sortir	34	87	121

TABLEAU A *(suite)*
CONTACTS [1] PAR CATÉGORIE

CATÉGORIE	TYPE DE CAS		
	R/I [2]	ENQ [3]	TOTAL
Transfèrement			
Décision – Refus	86	187	273
Exécuté	76	141	217
Imposé	47	116	163
Total	**209**	**344**	**653**
Analyse d'urine	14	12	26
Recours à la force	13	51	64
Visites			
Générales	101	213	314
Visites familiales privées	43	110	153
Total	**144**	**323**	**467**
Cas hors mandat			
Décisions – Libérations conditionnelles	223	—	223
Autres questions	70	—	70
TOTAL GÉNÉRAL	**2 784**	**4 952**	**7 696**

(1) Voir glossaire
(2) R/I : Réponse immédiate (voir glossaire)
(3) ENQ : Enquête (voir glossaire)

GLOSSAIRE

Contact : Tout échange entre le BEC et un délinquant, ou une personne agissant en son nom, au sujet d'un problème. Les contacts peuvent se faire par téléphone, par télécopieur ou par lettre, au cours d'entrevues menées par le personnel enquêteur du BEC dans les installations correctionnelles fédérales.

Réponse immédiate : Tout échange au cours duquel l'information ou l'aide demandée par le délinquant est, de façon générale, immédiatement fournie par le personnel enquêteur du BEC.

Enquête : Tout contact exigeant de la part du personnel enquêteur du BEC certaines recherches auprès du SCC ou l'analyse de documents, avant que ne puisse être fournie l'aide ou l'information demandée par le délinquant.

Les enquêtes varient considérablement quant à leur portée, à leur complexité, à leur durée et aux ressources requises. Certaines questions peuvent se régler assez rapidement, mais d'autres exigent une étude approfondie des documents pertinents, de nombreuses entrevues et une correspondance soutenue avec les divers niveaux de gestion du SCC.

TABLEAU B : CONTACTS PAR ÉTABLISSEMENT

Région/Établissement	Nbre de contacts	Nbre d'entrevues	Nbre de jours passés en établissement
Établissements pour femmes			
Centre psychiatrique régional (Prairies)	23	9	2
Centre régional de réception (Québec)	6	—	—
Edmonton	79	24	7
Fraser Valley	77	19	4
Grand Valley	93	14	4
Joliette	90	10	4
Maison Isabel McNeill	—	—	—
Nova	58	22	5
Pavillon de ressourcement Okimaw Ohci	9	7	2
Total	**435**	**105**	**28**
ATLANTIQUE			
Atlantique	223	63	12
Centre de rétablissement Shepody	28	7	2
Dorchester	231	61	10
Springhill	104	40	7
Westmorland	18	5	2
Total pour la région	**604**	**176**	**31**
ONTARIO			
Bath	117	43	10
Beaver Creek	35	5	2
Centre régional de traitement	67	30	7
Collins Bay	125	19	7
Fenbrook	183	51	7
Frontenac	49	24	8
Joyceville	296	81	15
Millhaven	235	33	3
Pénitencier de Kingston	318	145	15
Pittsburgh	33	17	8
Warkworth	325	80	16
Total pour la région	**1 783**	**528**	**98**
PACIFIQUE			
Elbow Lake	4	10	3
Ferndale	33	14	2

TABLEAU B : CONTACTS PAR ÉTABLISSEMENT
Région/Établissement

	Nbre de contacts	Nbre d'entrevues	Nbre de jours passés en établissement
Kent	367	122	15
Matsqui	84	21	9
Mission	217	86	13
Mountain	252	97	15
Pacifique et Centre régional de traitement	145	59	9
William Head	60	24	3
Total pour la région	**1 162**	**433**	**69**
PRAIRIES			
Bowden	247	85	14
Centre Pê Sâkâstêw	7	2	2
Centre psychiatrique régional	116	40	8
Drumheller	204	96	12
Edmonton	260	70	16
Grande Cache	77	3	1
Pénitencier de la Saskatchewan	353	112	26
Riverbend	6	7	2
Rockwood	24	7	2
Stan Daniels	3	1	1
Stony Mountain	419	135	13
Total pour la région	**1 716**	**558**	**97**
QUÉBEC			
Archambault	218	86	8
Centre fédéral de formation	117	28	5
Centre régional de réception/Unité spéciale de détention	191	81	13
Cowansville	189	120	16
Donnacona	241	87	16
Drummond	271	36	6
La Macaza	109	65	11
Leclerc	147	32	11
Montée St-François	33	24	4
Port Cartier	330	115	11
Ste-Anne-des-Plaines	24	12	2
Total pour la région	**1 920**	**686**	**103**
TOTAL GÉNÉRAL	**7 617**	**2 486**	**427**

TABLEAU C : PLAINTES ET POPULATION CARCÉRALE – PAR RÉGION

Région	Nombre total de contacts (*)	Population carcérale (**)
Atlantique	672	1 354
Ontario	1 885	3 368
Pacifique	1 240	2 010
Prairies	1 825	3 143
Québec	2 026	3 353
TOTAL	**7 648**	**13 428**

(*) Ne comprend pas 48 contacts dans les établissements provinciaux.

(**) En mars 2005, selon le Système intégré de rapports du SCC.

TABLEAU D : SUITE DONNÉE SELON LE TYPE DE CAS

Type de cas	Suite donnée	Nombre de Plaintes
Réponse immédiate	Renseignements fournis	1 777
	Renvois	816
	Plaintes retirées	191
Total		**2 784**
Investigation	Renseignements fournis	1 468
	Non fondé	360
	En suspens	110
	Renvoi	1 225
	Réglé	1 530
	Plaintes retirées	229
Total		4 952
TOTAL GÉNÉRAL		**7 696**

TABLEAU E : SUJETS DE PRÉOCCUPATION LE PLUS INDIQUÉS PAR LES DÉLINQUANTS

POPULATION CARCÉRALE TOTALE

Soins de santé	891
Transfèrement	653
Effets gardés en cellule	567
Visites et visites familiales privées	467
Isolement préventif	468
Réceptivité du personnel	429
Procédure de règlement des griefs	378
Renseignements au dossier (accès, correction et communication)	351
Préparation de cas	348
Conditions de détention	330

DÉLINQUANTS AUTOCHTONES

Transfèrement	100
Isolement préventif	83
Visites et visites familiales privées	73
Soins de santé	71
Effets gardés en cellule	67
Réceptivité du personnel	55
Préparation de cas	54
Renseignements au dossier (accès, correction et communication)	53
Programmes/Services	46
Conditions de détention	37

DÉLINQUANTES

Soins de santé	45
Renseignements au dossier (accès, correction et communication)	26
Téléphone	25
Sécurité des délinquantes	25
Programmes/Services	24
Visites et visites familiales privées	23
Transfèrement	23
Permission de sortir – Décision	22
Réceptivité du personnel	22
Classement selon le niveau de sécurité	22

Annexe B : Réponse de la ministre au Rapport annuel de l'enquêteur correctionnel 2003-2004

Deputy Prime Minister
and Minister of Public Safety
and Emergency Preparedness Canada

Vice-première ministre
et ministre de la Sécurité publique
et de la Protection civile du Canada

Ottawa, Canada K1A 0P8

The Honourable / L'honorable
A. Anne McLellan, P.C., M.P. / c.p., députée

Le 21 avril 2005

Monsieur Howard Sapers
Enquêteur correctionnel du Canada
C. P. 3421, succursale D
Ottawa (Ontario) K1P 6L4

Monsieur,

J'ai eu le plaisir récemment de présenter à la Chambre votre rapport annuel de 2003-2004, dans lequel vous avez porté à mon attention plusieurs recommandations. Avant d'y répondre, j'aimerais souligner les progrès qui ont été accomplis par le Bureau de l'enquêteur correctionnel (BEC) et par le Service correctionnel du Canada (SCC) en ce qui a trait à l'établissement d'une relation de travail constructive. Ces progrès se traduisent par un accord mutuel qui vous permettra d'évaluer pratiquement toutes les questions de fond visées par les recommandations formulées dans votre rapport annuel ainsi que par le nombre de recommandations que le SCC a accepté de mettre en œuvre. Ensemble, vous avez réussi à créer un environnement propice à la résolution des problèmes.

En examinant les recommandations que vous avez portées à mon attention, j'étais consciente du fait que ces questions relèvent de la responsabilité de la commissaire du SCC, en vertu de l'article 6(1) de la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition* (LSCMLC) et de l'ancienne *Loi sur les pénitenciers*. À la lumière de ce fait et compte tenu de la position du SCC à l'égard de vos recommandations, je me fais un plaisir de répondre à chacune d'entre elles.

Nomination d'un sous-commissaire pour les délinquants autochtones

Les questions qui concernent les délinquants autochtones demeurent à la fois importantes et difficiles à régler, et je conviens que les progrès qui ont été réalisés dans ce domaine sont limités. Je crois comprendre que le SCC partage ce point de vue et qu'il a pris plusieurs initiatives qui commencent à porter des fruits. Il s'agit entre autres de l'élaboration de programmes particuliers pour les Autochtones, de la construction de pavillons de ressourcement et de l'accroissement du rôle des collectivités autochtones dans les services correctionnels pour Autochtones. Il reste cependant beaucoup à faire. Je demanderai à la commissaire de préparer un

document sur la possibilité de nommer un sous-commissaire pour les délinquants autochtones. Je compte obtenir des détails supplémentaires sur les avantages que procurerait cette mesure ainsi que sur les inconvénients s'y rattachant. J'aimerais aussi connaître les autres solutions que la commissaire pourrait me suggérer afin d'en arriver aux mêmes buts. Je devrais prendre connaissance de ce document d'ici le 1er juin 2005.

Évaluation indépendante des politiques, des procédures et des outils d'évaluation du SCC

Dans son rapport de mai 2000, le Comité permanent de la justice et des droits de la personne a recommandé que le vérificateur général effectue une évaluation du processus de réinsertion sociale des délinquants autochtones, en particulier des délinquantes. Je crois comprendre que le SCC a amorcé un examen de ses politiques dans le but de faire en sorte qu'elles tiennent compte des différences culturelles et qu'elles ne comportent aucun obstacle à la réinsertion sociale des délinquants autochtones dans des conditions sûres et en temps opportun. J'ai demandé que cet examen soit terminé d'ici le 1er juin 2005. La commissaire examine également les répercussions de l'arrêt de la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Gladue*. Je lui ai demandé de me rendre compte régulièrement de ses constatations.

Plan d'action final relativement à la Commission d'enquête Arbour

Le 10e anniversaire de la publication du rapport de la Commission Arbour aura lieu au printemps 2006. J'ai été informée par la commissaire que le SCC prépare à cette occasion un rapport d'étape sur les services correctionnels offerts aux délinquantes. Ce rapport fournira une réponse détaillée à toutes les recommandations du rapport Arbour et d'autres rapports pertinents.

Légitimité de la politique exigeant que les délinquants condamnés à perpétuité purgent les deux premières années de leur peine dans un établissement à sécurité maximale

En ce qui concerne le placement des délinquants qui purgent une peine d'emprisonnement à perpétuité pour meurtre au premier ou au deuxième degré, le SCC a effectué récemment une étude sur les répercussions de la politique actuelle sur les délinquants visés. On m'informe que le SCC, se fondant sur cette étude, est en voie de proposer des modifications à sa politique. Voici les changements recommandés : 1) un processus d'évaluation clair (notamment la modification de l'Échelle de classement par niveau de sécurité) pour étayer les décisions en matière de placement; 2) la délégation du pouvoir décisionnel que détient le commissaire adjoint, Opérations correctionnelles, au sous-commissaire

régional pour les placements au niveau de sécurité moyenne; 3) la mise en œuvre d'une stratégie de gestion des peines dans le cas des délinquants purgeant une peine d'emprisonnement à perpétuité et classés initialement au niveau de sécurité moyenne. La commissaire m'informera lorsque la nouvelle politique entrera en vigueur.

Mise en œuvre d'un programme d'échange de seringues

Votre recommandation selon laquelle le SCC devrait mettre en place un programme d'échange de seringues a reçu l'appui de nombreux spécialistes de la santé publique, y compris de la nouvelle Agence de santé publique du Canada (ASPC). De plus, je sais que l'ASPC a accepté de jouer un rôle de chef de file dans l'instauration d'un tel programme. On envisage actuellement que des représentants de l'ASPC, du SCC et des syndicats des employés se rendent en Espagne et en Allemagne pour observer le fonctionnement des programmes d'échange de seringues en place et déterminer si ces programmes peuvent être adaptés au contexte canadien. Je crois comprendre que ces mesures pourraient conduire à l'élaboration et à la mise en place d'un programme efficace d'échange de seringues qui recevrait l'appui de tous les intervenants.

J'ose espérer que mes réponses à vos recommandations vous aideront à travailler de concert avec le SCC pour régler les questions importantes que vous avez soulevées.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments respectueux.

A. Anne McLellan

c. c. : M^me^ Lucie McClung
Commissaire du Service correctionnel du Canada

Annexe C : Résumé des recommandations

Recommandation 1

a) **Je recommande que le SCC obtienne les fonds nécessaires à la mise en œuvre, dans les délais prescrits, de l'ensemble de la stratégie en matière de santé mentale.**

b) **Je recommande que le SCC prenne immédiatement les mesures nécessaires pour sensibiliser et former tous les employés de première ligne, afin qu'ils sachent correctement reconnaître les comportements nuisibles, liés à des troubles de santé mentale, et qu'ils apprennent à réagir en conséquence.**

Recommandation 2

Je recommande que la ministre nomme en mai 2006 un comité d'experts pour rédiger un rapport public sur les progrès réalisés qui sont traités en détail dans la réponse du SCC concernant les questions relatives aux droits de la personne et à l'équité, et ce, depuis la production du rapport de la juge Arbour de 1996 — le rapport du Comité doit être présenté à la ministre avant octobre 2006.

Recommandation 3

a) **Je recommande que le SCC modifie sa structure de gouvernance et nomme immédiatement un sous-commissaire pour les délinquants autochtones ayant le pouvoir de mettre en œuvre le Plan stratégique concernant les services correctionnels pour Autochtones.**

b) **Je recommande que le SCC établisse des rapports trimestriels sur la mise en œuvre du Plan stratégique concernant les services correctionnels pour Autochtones, et qu'il les rende publics au même titre que les rapports trimestriels sur le rendement qui portent sur les questions autochtones qu'il est en train de rédiger.**

Recommandation 4

a) **Je recommande que le SCC prenne immédiatement les mesures nécessaires pour réorganiser ses activités et politiques liées au traitement des griefs des détenus, en vue d'un règlement juste et expéditif des griefs et plaintes des délinquants. L'examen doit inclure un volet sur les griefs en matière de harcèlement et l'inconduite des employés.**

b) **Je recommande qu'un consultant externe soit embauché pour aider le SCC dans l'examen de ses activités et politiques en vue d'un règlement juste et expéditif des griefs des délinquants, et pour trouver des moyens de mieux utiliser les stratégies fondées sur les preuves en vue d'assurer une uniformité dans le traitement des problèmes des délinquants.**

Recommandation 5

Je recommande que le SCC élabore immédiatement un plan d'action adapté pour mettre en application les recommandations contenues dans le Rapport sur les facteurs causant des retards dans le traitement des demandes présentées à la CNLC qui a été établi par le Service correctionnel du Canada, la Commission nationale des libérations conditionnelles et le Bureau de l'enquêteur correctionnel. Ce plan d'action, qui sera établi en collaboration avec la CNLC et le BEC, doit comprendre une composante utile de vérification et d'évaluation.

Recommandation 6

a) **Je recommande que le SCC adopte immédiatement le modèle d'arbitrage indépendant pour l'isolement préventif, qui est proposé par le ministère de la Sécurité publique et de la Protection civile du Canada.**

b) **Je recommande aussi que le SCC effectue un examen exhaustif des droits et privilèges, de l'accès aux programmes, du niveau d'association et des garanties procédurales en ce qui a trait à toutes les sous-populations qui ne sont pas considérées comme faisant partie de la population carcérale générale ou du groupe des délinquants placés en isolement préventif. L'examen doit être effectué avant le 31 mars 2006, et des recommandations précises doivent être faites pour assurer le respect des exigences relatives aux procédures équitables et à l'équité, de même que la mise en application de solutions moins restrictives.**

Recommandation 7

Je recommande que le SCC, avec l'aide d'experts externes spécialisés dans les approches axées sur les femmes et les Autochtones, mette en œuvre une stratégie à court, à moyen et à long terme, pour que cesse la discrimination systémique observée contre les délinquantes et les Autochtones en ce qui a trait au classement selon le niveau de sécurité et à la libération conditionnelle.

Recommandation 8

Pour une quatrième année consécutive, je recommande que le SCC annule immédiatement sa politique contraire à l'esprit de la loi qui exige que les délinquants sous responsabilité fédérale condamnés à perpétuité comme peine minimale pour meurtre au premier degré ou au deuxième degré soit placés dans un établissement à sécurité maximale pendant les deux premières années de leur incarcération. Faute d'une réponse positive du SCC, je fais appel au leadership de la ministre pour que cette politique soit annulée le plus vite possible.

RÉPONSE DU SERVICE CORRECTIONNEL DU CANADA AU 32e RAPPORT ANNUEL DE L'ENQUÊTEUR CORRECTIONNEL

2004-2005

INTRODUCTION

Le Service correctionnel du Canada (SCC) rempli son mandat en matière de sécurité publique dans un cadre qui tient compte des droits de la personne. Récemment, nous avons présenté le modèle *« Puis-je? Pourrais-je? Devrais-je? »*, qui incite le personnel à mettre en question toute décision, d'une perspective opérationnelle, légale et éthique. Depuis les dernières années, le SCC a amélioré considérablement sa capacité de rendre des comptes aux Canadiens et Canadiennes sur son rendement en ce qui a trait aux droits de la personne et à la réinsertion sociale en toute sécurité des délinquants en créant des outils de collecte de données, d'analyse et d'établissement de rapports plus poussés. Le SCC reconnaît l'importance du rôle que joue l'enquêteur correctionnel (EC), qui est chargé d'effectuer des enquêtes sur les problèmes des délinquants qui sont liés aux décisions et aux actions du Service.

Il existe une interaction continuelle entre les enquêteurs correctionnels et les directeurs d'établissement en ce qui concerne les questions opérationnelles. Les sous-commissaires régionaux (SCR) rencontrent les représentants de l'EC plusieurs fois par année pour discuter de préoccupations précises dans chaque région et pour assurer un suivi. Lorsque des questions systémiques sont cernées, le SCC travaille avec le Bureau de l'enquêteur correctionnel (BEC) et d'autres intervenants pour y répondre. De récents exemples de ce genre d'effort collectif comprennent : l'accès universel des délinquants aux ordinateurs, l'utilisation de détecteurs ioniques et l'approbation de permissions de sortir avec escorte (PSAE) pour des raisons de compassion. Souvent, nous mettons en place des mesures convenues. Dans certains cas, la solution n'est pas facilement apparente ni à l'EC, ni au SCC, compte tenu de la complexité des défis que présente le milieu correctionnel, ce qui peut retarder l'amélioration du rendement. Lorsque l'EC et le SCC conviennent qu'il existe un problème et ne s'entendent pas sur la solution proposée, ils continuent de chercher des précisions et de trouver des façons de régler les questions sous-jacentes.

Depuis quelques années, le SCC a entrepris un certain nombre d'initiatives pour mieux répondre aux besoins et aux risques que présente la population actuelle de délinquants. Ces initiatives comprennent notamment l'élaboration et la mise en œuvre de programmes et d'interventions qui visent en particulier les Autochtones, les femmes et les délinquants à risque élevé, de même que des approches plus créatives aux questions de sécurité et de liaison avec la collectivité.

Les résultats continuent de s'améliorer en dépit du profil de la population de délinquants de plus en plus complexe. Au cours de l'exercice 2004-2005, le nombre d'incidents violents majeurs a diminué de 26 % (de 70 à 52) à comparer à l'année précédente. Il s'agit là de la plus importante baisse depuis six ans. De plus, le nombre de troubles majeurs a diminué de 87 % (de huit à un seul). Il y a eu neuf suicides, soit un nombre inférieur à la moyenne annuelle des cinq années précédentes qui est de 11,4. Il y a eu un incident de voies de fait grave contre le personnel, tandis qu'aucun incident de ce genre ne s'est produit l'année précédente. Mais en général, au cours des cinq dernières années, la moyenne des incidents majeurs par 1 000 détenus (population prise en charge) est en fait passée de 4,8 à 3. Par ailleurs, le taux de récidive avec violence chez les délinquants sous surveillance demeure stable depuis deux ans et n'atteint pas 2 %. Le SCC fait toujours preuve de vigilance afin de prévenir tous les incidents et d'y répondre.

Voici la réponse du SCC au Rapport annuel de l'enquêteur correctionnel 2004-2005. Une réponse à chaque recommandation est fournie. En plus de comporter des détails supplémentaires, les annexes apportent certaines précisions sur les renseignements fournis dans le Rapport annuel de l'enquêteur correctionnel.

SERVICES DE SANTÉ MENTALE

Recommandation 1

a) Je recommande que le SCC obtienne les fonds nécessaires à la mise en œuvre, dans les délais prescrits, de l'ensemble de la stratégie en matière de santé mentale.

D'accord.

Le gouvernement du Canada a prévu 29,5 millions de dollars sur cinq ans pour financer la composante de la Stratégie qui prévoit des services de santé mentale dans la collectivité. Ces ressources serviront à la planification des mises en liberté jusqu'à deux ans avant la libération; aux services de soins ambulatoires; au personnel spécialisé en services de santé mentale qui travaillent dans les bureaux de libération conditionnelle afin de fournir un appui aux délinquants atteints de troubles mentaux dans les centres correctionnels communautaires (CCC) et les établissements résidentiels communautaires (ERC); à une formation annuelle sur la santé mentale pour le personnel des bureaux de libération conditionnelle, des CCC et des ERC; aux contrats de services spécialisés en vue de répondre aux besoins des délinquants atteints de troubles mentaux qui vivent dans la collectivité.

Les fonds nécessaires pour la mise en œuvre complète des trois autres composantes de la stratégie sont importants. Le SCC participe à la formulation d'une réponse interministérielle au rapport définitif et aux recommandations du sénateur Michael Kirby sur la santé mentale au Canada, sous la direction de Santé Canada. Nous espérons que de telles initiatives permettront d'obtenir un financement supplémentaire. Le SCC est heureux d'avoir l'appui de l'EC pour obtenir les ressources nécessaires qui permettront de mettre en œuvre l'ensemble de sa stratégie en matière de santé mentale.

b) Je recommande que le SCC prenne immédiatement les mesures nécessaires pour sensibiliser et former tous les employés de première ligne, afin qu'ils sachent correctement reconnaître les comportements nuisibles, liés à des troubles de santé mentale, et qu'ils apprennent à réagir en conséquence.

D'accord.

Comme il est mentionné ci-dessus, certaines des ressources prévues pour financer la stratégie en matière de santé mentale de la collectivité serviront à la formation annuelle en matière de santé mentale du personnel des bureaux de libération conditionnelle, des CCC et des ERC. Cette formation sera axée en particulier sur les compétences pratiques dont a besoin le personnel pour comprendre et appuyer les délinquants ayant des troubles de santé mentale qui vivent dans la collectivité ainsi que pour intervenir de façon efficace.

Les Services de santé, en consultation avec Apprentissage et perfectionnement, prépareront un module de formation visant à aider le personnel à reconnaître les comportements des délinquants ayant des troubles de santé mentale et à intervenir de façon efficace. Ce module, qui doit être prêt d'ici le 31 octobre 2006, sera conçu à l'intention de tous les nouveaux employés, et il servira à former tous les employés qui doivent entrer régulièrement en contact avec les délinquants.

Ces initiatives de formation compléteront les interventions de santé mentale déjà en place fondées sur la thérapie comportementale dialectique (TCD) et la réadaptation psychosociale (RPS).

DÉLINQUANTES

Recommandation 2

Je recommande que la ministre nomme en mai 2006 un comité d'experts pour rédiger un rapport public sur les progrès réalisés qui sont traités en détail dans la réponse du SCC concernant les questions relatives aux droits de la personne et à l'équité, et ce, depuis la production du rapport de la juge Arbour de 1996 — le rapport du Comité doit être présenté à la ministre avant octobre 2006.

Le SCC convient qu'un comité d'experts révisera et commentera le rapport d'étape sur dix ans portant sur les services correctionnels pour les femmes.

D'avril 2003 à janvier 2004, trois rapports sur les services correctionnels fédéraux pour les femmes ont été rendus publics par des organismes indépendants : le Bureau du vérificateur général, le Comité permanent des comptes publics et la Commission canadienne des droits de la personne. Ces rapports ont fait état des progrès réalisés jusqu'ici. De plus, le SCC a reçu une rétroaction favorable sur les mesures qu'il a prises pour répondre aux recommandations, notamment de la part de la Commission canadienne des droits de la personne et du Comité contre la torture (CCT). Ce dernier relève du Haut Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme. La juge Arbour occupe actuellement ce poste.

En septembre 2005, le Bureau d'inspection des prisons (Inspectorate of Prisons) du Royaume-Uni évaluera l'ensemble des activités de l'Établissement Nova et de l'Établissement Grand Valley pour femmes pendant une période de deux semaines.

Le Service rédige un rapport d'étape sur dix ans portant sur les services correctionnels pour les femmes, qui fournira une réponse exhaustive à toutes les recommandations contenues dans le rapport Arbour ainsi que dans d'autres rapports pertinents.

L'annexe A donne des précisions et des détails supplémentaires sur les résultats concernant les délinquantes présentés dans le Rapport annuel de l'enquêteur correctionnel.

DÉLINQUANTS AUTOCHTONES

Recommandation 3

a) Je recommande que le SCC modifie sa structure de gouvernance et nomme immédiatement un sous-commissaire pour les délinquants autochtones ayant le pouvoir de mettre en œuvre le Plan stratégique concernant les services correctionnels pour Autochtones.

À confirmer.

Un examen de la structure de gouvernance du SCC est actuellement en cours. Une décision concernant l'affectation d'un sous-commissaire pour les délinquants autochtones sera prise dans ce contexte. Entre temps, le sous-commissaire principal parraine les questions relatives aux Autochtones auprès du comité de direction et des partenaires externes.

Le SCC, en consultation avec les collectivités autochtones et les Aînés, porte une attention particulière à l'élaboration et à la mise en œuvre d'approches correctionnelles efficaces pour les délinquants membres des Premières nations ainsi que pour les délinquants inuits et métis. Les résultats s'améliorent malgré la cote initiale élevée des besoins et des risques que présentent les délinquants autochtones, principalement en raison du nombre et de la gravité des infractions antérieures.

Certains de ces résultats sont compris dans l'annexe B.

b) Je recommande que le SCC établisse des rapports trimestriels sur la mise en œuvre du Plan stratégique concernant les services correctionnels pour Autochtones, et qu'il les rende publics au même titre que les rapports trimestriels sur le rendement qui portent sur les questions autochtones qu'il est en train de rédiger.

D'accord.

À partir de l'automne 2005, des rapports trimestriels seront produits.

GRIEFS DES DÉTENUS, ALLÉGATIONS DE HARCÈLEMENT ET INCONDUITES DU PERSONNEL

Recommandation 4

a) Je recommande que le SCC prenne immédiatement les mesures nécessaires pour réorganiser ses activités et politiques liées au traitement des griefs des détenus, en vue d'un règlement juste et expéditif des griefs et plaintes des délinquants. L'examen doit inclure un volet sur les griefs en matière de harcèlement et l'inconduite des employés.

D'accord : déjà commencé.

Le SCC mène actuellement un examen national du processus de grief des détenus, qui sera terminé en février 2006. Cet examen porte en particulier sur l'efficacité des processus actuels ainsi que sur les exigences en matière de ressources et les structures hiérarchiques.

Le Service renforce ses politiques et ses procédures de règlement des plaintes de harcèlement et de mauvaise conduite portées contre le personnel. De plus, les processus de surveillance et d'établissement de rapports ont été évalués, et de nouveaux outils ont été créés pour favoriser le respect des lois et des politiques. Le plan d'action comprend l'accréditation et la formation des enquêteurs en matière de harcèlement et établit une distinction entre le rendement du personnel et le harcèlement aux fins de codage. Ce plan d'action permettra au Service d'améliorer sa capacité de répondre efficacement aux griefs déposés pour harcèlement et d'établir des rapports sur ceux-ci.

b) Je recommande qu'un consultant externe soit embauché pour aider le SCC dans l'examen de ses activités et politiques en vue d'un règlement juste et expéditif des griefs des délinquants, et pour trouver des moyens de mieux utiliser les stratégies fondées sur les preuves en vue d'assurer une uniformité dans le traitement des problèmes des délinquants.

D'accord en ce qui concerne l'examen des activités et des politiques concernant les griefs des délinquants et la procédure de règlement des griefs.

Au cours des trois dernières années, les taux nationaux de rapidité de traitement des griefs sont demeurés passablement stables, soit autour de 78 %. Les taux de cette année sont légèrement plus bas (–2 %) que ceux de l'année dernière. Cependant, le manque de rapidité continue d'être un sérieux problème en ce qui concerne les griefs au troisième niveau, ce qui doit être résolu. L'examen portera sur ces questions.

Au cours des deux dernières années, le Service s'est surtout concentré sur la qualité des réponses et des suivis ainsi que sur la détermination des problèmes systémiques à régler et des mesures correctrices suggérées. Le sous-commissaire principal, en tant que signataire délégué, a examiné tous les griefs de troisième niveau et assuré un suivi concernant les questions de responsabilité de la gestion et d'interprétation des politiques. Le nombre moyen de griefs accueillis a augmenté de 13 %, de 2001 à 2003, à 24 % au cours des deux derniers exercices. Après beaucoup d'efforts, nous pouvons commencer à voir une application plus serrée des politiques sur le terrain ainsi qu'un engagement accru visant une culture des droits de la personne.

PRÉPARATION DES CAS ET ACCÈS AUX PROGRAMMES

Recommandation 5

Je recommande que le SCC élabore immédiatement un plan d'action adapté pour mettre en application les recommandations contenues dans le Rapport sur les facteurs causant des retards dans le traitement des demandes présentées à la CNLC qui a été établi par le Service correctionnel du Canada, la Commission nationale des libérations conditionnelles et le Bureau de l'enquêteur correctionnel. Ce plan d'action, qui sera établi en collaboration avec la CNLC et le BEC, doit comprendre une composante utile de vérification et d'évaluation.

D'accord.

Bien que le groupe de travail initial ait été supprimé, le SCC a élargi la portée de cette initiative et a établi comme priorité des cadres supérieurs la réinsertion sociale vigoureuse de chaque délinquant. L'objectif de cette initiative est de veiller à ce que tous les délinquants aient un emploi, un logement et un réseau de soutien une fois en liberté dans la collectivité.

Des mécanismes de responsabilisation ont déjà été améliorés au moyen du Système intégré de rapports du SCC, d'un outil de surveillance de la gestion et d'un cadre d'évaluation approprié pour surveiller la mise en œuvre des recommandations et les résultats.

L'EC et le SCC ont convenu de tenir des réunions trimestrielles pour évaluer les résultats et les processus dans ces domaines, entre autres.

GESTION DE LA POPULATION CARCÉRALE

Recommandation 6

a) Je recommande que le SCC adopte immédiatement le modèle d'arbitrage indépendant pour l'isolement préventif, qui est proposé par le ministère de la Sécurité publique et de la Protection civile du Canada.

À l'étude.

La Direction générale des affaires correctionnelles et de la justice pénale (DGACJP) du ministère de la Sécurité publique et de la Protection civile du Canada, qui est responsable des politiques législatives, a examiné en 2004 la nécessité d'un arbitrage indépendant, qu'elle a recommandé de mettre en place. Le SCC a demandé que plus de temps lui soit accordé afin de trouver des solutions de rechange opérationnelles pour mieux résoudre les questions d'équité procédurale et

de recours trop fréquent à l'isolement préventif avant de concevoir un modèle approprié de surveillance. Le SCC et la DGACJP élaboreront ensemble d'autres modèles, tout en continuant d'accorder une attention particulière aux préoccupations associées au contexte opérationnel. Un plan d'action à cet effet sera présenté d'ici le 1er décembre 2005.

Le SCC s'engage à limiter le recours à l'isolement préventif aux délinquants qui posent un risque à la sécurité d'autrui ou à bien à ceux ou celles dont la propre sécurité se trouve compromise dans la population carcérale générale. Le SCC est responsable des conséquences des décisions qu'il prend en matière d'isolement, de mise en liberté et de condition, compte tenu de son mandat : maintenir un environnement sûr, sécuritaire et humain pour le personnel, les délinquants et le public. Les employés du Service ont des connaissances et une expertise spécialisées et comprennent les cas individuels et la réalité dans les établissements. Ils sont donc bien placés pour prendre des décisions sur le potentiel de réinsertion dans la population carcérale générale en toute sécurité d'un délinquant en particulier.

Le SCC met actuellement l'accent sur la prévention des types de comportement qui entraînerait l'isolement d'un délinquant. Le Service procède aussi à la conception et à la mise en œuvre de stratégies intégrées d'intervention correctionnelle qui visent des groupes de délinquants au profil semblable. Ces stratégies comprennent des programmes formels, des mesures de sécurité adéquates et l'attribution du temps fondée sur un horaire. Chaque stratégie vise à favoriser la réadaptation progressive des délinquants et, au bout du compte, leur réinsertion sociale en toute sécurité.

b) Je recommande aussi que le SCC effectue un examen exhaustif des droits et privilèges, de l'accès aux programmes, du niveau d'association et des garanties procédurales en ce qui a trait à toutes les sous-populations qui ne sont pas considérées comme faisant partie de la population carcérale générale ou du groupe des délinquants placés en isolement préventif. L'examen doit être effectué avant le 31 mars 2006, et des recommandations précises doivent être faites pour assurer le respect des exigences relatives aux procédures équitables et à l'équité, de même que la mise en application de solutions moins restrictives.

D'accord.

Le SCC entreprendra un examen des approches actuelles à la gestion de la population. Cet examen sera terminé à la fin du présent exercice et vise à s'assurer que les unités actuelles fonctionnent conformément aux lois et aux politiques. Plus précisément, au cours de l'examen une attention particulière sera portée :

a. au nombre d'unités actuelles et à leur but;

b. à l'isolement sollicité et non sollicité;

c. au lien entre le plan correctionnel du délinquant et de son isolement;

d. aux conditions de l'isolement;

e. aux activités quotidiennes dans les unités;

f. à la disponibilité des programmes;

g. la durée moyenne de l'isolement.

CLASSEMENT DES DÉLINQUANTS SELON LE NIVEAU DE SÉCURITÉ

Classement des délinquants selon le niveau de sécurité

Recommandation 7

Je recommande que le SCC, avec l'aide d'experts externes spécialisés dans les approches axées sur les femmes et les Autochtones, mette en œuvre une stratégie à court, à moyen et à long terme, pour que cesse la discrimination systémique observée contre les délinquantes et les Autochtones en ce qui a trait au classement selon le niveau de sécurité et à la libération conditionnelle.

D'accord.

En raison du manque d'instruments précisément conçus pour les femmes et les délinquants autochtones, le Service doit élaborer et mettre à l'essai de nouveaux processus. Le SCC croit que les systèmes de classification devraient répondre aux besoins des hommes et des femmes ainsi que des délinquants autochtones et non autochtones et que les études de validation devraient être axées sur ces groupes de délinquants. Par conséquent, le Service a eu recours à une expertise externe pour améliorer la conception et l'élaboration de ces outils de classement des délinquantes (y compris les délinquantes autochtones) afin d'accroître la sécurité du public, du personnel et des délinquants. En ce qui concerne les délinquants autochtones, le Service examine l'applicabilité des outils qui existent déjà.

Classement des délinquants purgeant une peine à perpétuité (règle de deux ans)

Recommandation 8

Pour une quatrième année consécutive, je recommande que le SCC annule immédiatement sa politique contraire à l'esprit de la loi qui exige que les délinquants sous responsabilité fédérale condamnés à perpétuité comme peine minimale pour meurtre au premier degré ou au deuxième degré soient placés dans un établissement à sécurité maximale pendant les deux premières années de leur incarcération. Faute d'une réponse positive du SCC, je fais appel au leadership de la ministre pour que cette politique soit annulée le plus vite possible.

Pas d'accord.

Compte tenu de la gravité du crime commis et de la durée de la peine imposée, les besoins et les risques que présentent les délinquants purgeant une peine pour meurtre au premier degré et pour meurtre au deuxième degré sont particulièrement complexes. Ainsi, le Service tient pour acquis que ces délinquants seront placés dans un établissement à sécurité maximale, à moins que les caractéristiques individuelles du délinquant ou le risque qu'il pose soient déterminés comme étant gérables dans un établissement à sécurité moyenne. Le délai maximum de la réévaluation du niveau de sécurité est de deux ans, ce qui permet au Service d'observer et d'évaluer le comportement et les besoins du délinquant. Les changements importants aux situations sont immédiatement examinés. Les résultats font toujours l'objet d'une surveillance. Le Service ne prévoit pas changer son approche à ce moment-ci.

Récemment, le SCC a élargi ses programmes pour mieux répondre aux besoins de cette population.

SITUATION ACTUELLE CONCERNANT LES QUESTIONS LIÉES AUX DÉLINQUANTES SOULEVÉES DANS LE RAPPORT ANNUEL DE L'ENQUÊTEUR CORRECTIONNEL DE 2004-2005 – Annexe A

QUESTION	MISE À JOUR/RÉSULTAT
Surclassement des délinquantes	• Seulement 5 % des délinquantes obtiennent dès leur admission un niveau de sécurité maximal. • 44 % et 51 % des délinquantes obtiennent dès leur admission un niveau de sécurité moyen et minimal, respectivement.
Outils adaptés aux besoins des femmes	• Des propositions sur l'élaboration d'un outil de classement initial ont été reçues en juin 2005. On anticipe que l'élaboration de l'outil sera terminée en 2008. • L'échelle sexospécifique de réévaluation du niveau de sécurité pour les délinquantes (ESRNSD) a été mise en place le 1er juin 2005 et : - a donné lieu à plus de recommandations de cote de sécurité minimale et à moins de recommandations de cote de sécurité moyenne et maximale; - permet de mieux prédire les inconduites en milieu carcéral que l'évaluation clinique structurée; - est valide auprès des délinquantes autochtones.
Isolement (de 2003-2004 à 2004-2005)	**Sollicité** - importante baisse des admissions (de 40 à 26); - importante baisse du nombre de délinquantes qui passent 10 jours ou moins en isolement (de 39 à 20); - légère hausse du nombre de délinquantes qui passent de 11 à 31 jours en isolement (de 1 à 6) **Non sollicité** - légère baisse des admissions (de 258 à 249); - légère baisse du nombre de délinquantes qui passent 30 jours ou moins en isolement (de 239 à 233); - légère baisse du nombre de délinquantes qui passent de 31 à 275 jours en isolement (de 19 à 16). • Présentation d'examens pilotes semestriels des cas des délinquantes ayant passé en isolement 30 jours consécutifs ou 60 jours cumulatifs dans une année, dans le but de cerner des stratégies de préventions et des pratiques exemplaires; • L'ouverture de l'unité pour femmes à l'Institut Philippe Pinel de Montréal (IPPM) en mai 2004 a favorisé le redressement de la situation en matière d'isolement à long terme.

Taux de récidive	• 2003-2004 : Chez les délinquantes, le taux de révocation pour récidive a été de 0,56 % (3 sur 534) pour les infractions avec violence et de 4,68 % (25 sur 534) pour les infractions sans violence; • 2004-2005 : Chez les délinquantes, le taux de révocation pour récidive a été de 0,39 % (2 sur 519) pour les infractions avec violence et de 4,43 % (23 sur 519) pour les infractions sans violence.
Accès aux programmes sexospécifiques	• Les programmes axés sur les femmes et fondé sur l'évolution des connaissances à l'égard des délinquantes comprennent entre autres : - le Programme d'intervention pour délinquantes toxicomanes; - le programme Survivantes de traumatismes et d'actes de violence; - le programme Cercles de changement; - le programme Esprit du guerrier (deux programmes conçus précisément pour les délinquantes autochtones); - le Programme mère-enfant; - le Programme d'entraide des détenues; - le programme Pawsitive Directions; - les programmes de mentorat; - la thérapie comportementale dialectique (TCD) *(offerte dans les unités en milieu de vie structuré et les unités de garde en milieu fermé)*; - la réadaptation psychosociale (RPS) *(offerte dans les unités de garde en milieu fermé)* • Certains programmes ont été modifiés afin de permettre l'inscription continue; • Le SCC surveille de près les listes d'attente.
Programmes d'emploi et d'employabilité notables	• *Le Programme d'acquisition de compétences en matière d'emploi et d'employabilité* a été élaboré en collaboration avec le Conference Board du Canada et mis en œuvre à titre de projet pilote dans deux établissements. - Une formation sera fournie aux intervenants à l'automne 2005; - Le programme sera offert dans toutes les unités opérationnelles en 2005-2006. • En 2004-2005, il y a eu une hausse de 8 % du nombre de délinquantes ayant obtenu un emploi comparativement à l'exercice précédent (de 487 à 525 délinquantes).
Formation sur les approches axées sur les femmes	• Le Programme de formation axée sur les femmes est obligatoire pour tous les membres du personnel qui travaillent avec des délinquantes et fait partie des Normes nationales de formation. - Le Programme vise à sensibiliser le personnel aux questions liées au sexisme, au racisme, aux handicaps, à l'orientation sexuelle, à l'agression physique et sexuelle, aux comportements d'automutilation et suicidaires, à la toxicomanie, à la santé mentale ainsi qu'aux traditions et à la spiritualité autochtones, tout en étant axé sur les femmes. • Une formation de recyclage sera mise en place en 2007.

RÉSULTANTS CONCERNANT LE DÉLINQUANTS AUTOCHTONES - POINTS SAILLANTS – Annex B

QUESTION	MISE À JOUR/RÉSULTAT
Libération d'office	• Il reste vrai que les délinquants autochtones sont plus susceptibles que le reste de la population carcérale de retourner dans la collectivité en liberté d'office (48 % contre 34 %) qu'en liberté conditionnelle totale (34 % contre 52 %).

Au cours des cinq dernières années, malgré les problèmes que présentent les délinquants au chapitre des risques et des besoins, le SCC a réussi à :

Surveillance dans la collectivité	• Maintenir la proportion des délinquants autochtones dans la collectivité à environ 32 %.
Semi-liberté	• Accroître de 7,5 % le taux de délinquants autochtones en liberté conditionnelle totale.
Taux de réincarcération (nouvelle infraction)	• Diminuer de 28,4 % le pourcentage de délinquants autochtones ayant vu leur liberté révoquée parce qu'ils ont commis une nouvelle infraction (de 243 à 174).
Soutien des collectivités autochtones	• Augmenter la participation et l'appui des collectivités autochtones en ce qui a trait aux plans de réinsertion sociale des délinquants; • Nettement améliorer la gestion et l'utilisation des pavillons de ressourcement : - Pavillon de ressourcement Willow Cree : plein un an après son ouverture; - Pavillon de ressourcement Ochichakosipi : presque plein.
Recrutement et représentation	• Le SCC se place au deuxième rang, juste derrière le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien en ce qui concerne le recrutement et la représentation des autochtones dans la fonction publique. • Au 31 mars 2005, 951 (6,6 %) des 14 338 employés se révèlent être des Autochtones. (Il est à noter que les Estimations sur la disponibilité au sein de la population active canadienne pour les Autochtones est de 4,7 %, selon un recensement de 2001, Enquête sur la participation et les limitations d'activités [EPLA]). - Ces 951 employés travaillent dans divers domaines et dans diverses régions, compte tenu de la répartition des délinquants autochtones.